



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE AVIGNON TOURISME (département de Vaucluse)

Exercices 2010 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 28 novembre 2017.

TABLE DES MATIERES

1	PRESENTATION GENERALE	11
2	ANALYSE DES STATUTS.....	12
3	LA GOUVERNANCE	14
3.1	Les instances	14
3.1.1	L'assemblée générale	14
3.1.2	Le conseil d'administration.....	14
3.1.3	Le président directeur général	14
3.2	L'administration.....	15
3.2.1	L'organisation des services	15
3.2.2	Le directeur.....	15
3.2.3	Les rapports annuels.....	16
3.3	La SEM et l'intercommunalité : l'exercice de la compétence tourisme.....	16
4	LA SITUATION FINANCIERE.....	18
4.1	L'organisation comptable et financière et le contrôle interne comptable et financier	18
4.2	La formation du résultat et la performance financière de la société	18
4.2.1	L'évolution des produits d'exploitation	18
4.2.2	L'évolution des principaux postes de charges	19
4.2.3	Le résultat de la société	20
4.3	L'analyse bilancielle	21
4.4	Les frais de siège et leur répartition	24
4.5	La délégation de service public des parkings	26
4.6	L'évolution de la situation financière	26
5	LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DU TOURISME.....	28
5.1	L'attribution à la SEM de la DSP concernant le tourisme en 2004	28
5.2	L'équilibre financier de la convention pour le délégataire.....	28
5.3	L'information du délégant.....	30
5.4	L'exécution du service.....	31
5.4.1	L'appréciation de la qualité du service délégué	31
5.4.2	Les engagements au titre du patrimoine.....	32
5.5	Les recettes.....	33
5.5.1	La billetterie du Palais des Papes et du pont Saint-Bénézet.....	34
5.5.2	L'office de tourisme	35
5.5.3	Analyse des politiques de réduction ou de gratuité appliquées.....	35
5.5.4	Les taux de TVA appliqués	39
5.5.5	Les prestations du Centre international des congrès	40
5.6	La gestion de la fin de la DSP et les conditions de mise en place de la nouvelle délégation concernant le tourisme pour la période de 2016 à avril 2018	41
5.6.1	La fin de la DSP Tourisme	41
5.6.2	La nouvelle DSP Tourisme 2016 - avril 2018.....	44

6	LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DU PARC DES EXPOSITIONS.....	45
6.1	L'attribution de la délégation de service public.....	45
6.2	L'équilibre financier de la convention pour le délégataire.....	49
6.3	L'information du délégant.....	54
6.4	L'exécution du service.....	55
6.4.1	Les travaux réalisés.....	55
6.4.2	L'engagement au titre du développement durable.....	55
6.5	Le développement commercial et les indicateurs de qualité du service	56
6.6	Les tarifs	58
6.7	L'entretien du patrimoine	60
7	LES RESSOURCES HUMAINES	60
7.1	L'organisation du service des ressources humaines et les outils de pilotage	60
7.2	L'évolution des effectifs	61
7.3	L'évolution de la masse salariale.....	62
7.4	La composition de la rémunération.....	63
7.4.1	Les primes sur chiffres d'affaires et marge.....	65
7.4.2	La prime de bilan	66
7.4.3	La prime de fin de saison	66
7.4.4	Les primes exceptionnelles.....	66
7.5	Le temps de travail.....	66
7.5.1	La mise en place du dispositif de réduction du temps de travail (RTT)	66
7.5.2	Les autorisations d'absence.....	68
7.5.3	Le suivi du temps de travail	68
7.5.4	La mise en place du dispositif de compte épargne temps.....	69
7.5.5	Les heures supplémentaires	69
7.5.6	L'absence au travail	70
7.6	Focus sur les conditions de rémunérations et de départ des anciens directeurs	70
7.7	Les avantages en nature et remboursements de frais	71
7.7.1	Les véhicules de fonctions ou de service	71
7.7.2	Les remboursements de frais	73
7.8	Les conditions de détachement et de mise à disposition de personnels.....	73
7.9	L'action sociale.....	74
8	LES ACHATS.....	74
8.1	L'organisation de la fonction achats et son efficience	74
8.2	Les marchés formalisés ou soumis à la commission d'appel d'offres (CAO)	76
8.3	Les marchés adaptés et achats divers	79
8.3.1	La procédure de passation des commandes	79
8.3.2	Publicité et mise en concurrence	80
9	ANNEXES.....	82
9.1	Compte de résultat de la société.....	82
9.2	Evolution du compte de résultat de la DSP Parkings	83

9.3	Evolution du compte de résultat de la DSP Tourisme	84
9.4	Données générales sur Avignon Tourisme.....	85
9.5	Organigramme 2016 de la société	87
9.6	Bilan de la société	88
9.7	Travaux réalisés au Parc des expositions.....	89
9.8	Ventilation du chiffre d'affaires par points de vente	91

SYNTHESE

La SEM RMG devenue Avignon Tourisme en 2011 a, au cours de la période examinée (2010-2015), géré par délégation de service public, les parkings des Halles et du Palais des Papes, les halles centrales, l'exploitation du Palais des Papes, du pont Saint-Bénézet, de l'espace Jeanne Laurent, l'Office de tourisme et, par convention d'exploitation liée à un bail administratif emphytéotique, le Parc des expositions de la ville d'Avignon.

A la fin de l'exercice 2015, la délégation de service public pour la gestion des parkings a été confiée à un opérateur privé.

L'analyse de la chambre a porté sur la gouvernance, la situation financière, la gestion des ressources humaines et les achats de la SEM et, s'agissant des activités de la société, uniquement sur la délégation de service public relative au tourisme et la convention d'exploitation du Parc des expositions, compte tenu du transfert de la gestion des parkings.

La gouvernance

Le capital social de la SEM est détenu à 55,5 % par la ville d'Avignon et à 3,56 % par la communauté d'agglomération du Grand Avignon. La Caisse des Dépôts et Consignation constitue, avec une participation de 33,59 % du capital social, le principal partenaire privé des collectivités territoriales. La SEM est exclusivement dépendante de son actionnaire majoritaire, n'ayant pas développé d'affaires avec d'autres partenaires ou pour son propre compte. En ce sens, son fonctionnement est proche de celui d'une société publique locale ou d'un service municipal.

Le conseil d'administration est présidé par le maire d'Avignon (Mme Marie-Josée Roig jusqu'en 2014 puis Mme Cécile Helle), qui est aussi le directeur général de la société. Ce type de fonctionnement est devenu rare parmi les SEM. Outre le fait qu'il place le président directeur général de la société et maire d'Avignon en situation de conflit d'intérêts entre ceux de la ville et ceux de la société, le dirigeant endosse la responsabilité civile et pénale des dirigeants de sociétés anonymes en cas d'insuffisance d'actif ou faute de gestion.

La mise en œuvre des dispositions de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République en matière de tourisme, combinées à celles de la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, devrait conduire à faire évoluer l'équilibre des participations de la ville et de la communauté d'agglomération du Grand Avignon au sein de la SEM notamment à l'occasion de la préparation de la fin de la délégation de service public concernant le tourisme (actuellement en cours jusqu'en avril 2018).

La situation financière

Sur les exercices 2010 à 2015, la situation financière de la société est globalement bonne. Elle s'est toutefois dégradée entre 2012 et 2015. En effet, au cours de cette période, les produits d'exploitation ont progressé de 8 % alors que les charges d'exploitation ont augmenté de 10 %. La société dégage un excédent brut d'exploitation de près de 1,5 M€ en moyenne sur la période 2012-2015, en baisse de 10 % pour atteindre 1,3 M€ en 2015. L'endettement reste maîtrisé à près de 3 M€ sur la période. L'analyse bilancielle de la société fait apparaître à la fin de l'exercice 2015 l'impact de la fin des délégations de service public du tourisme et des parkings. Cette évolution a en effet entraîné une réduction des emplois stables de 3,8 M€ liée à la sortie des immobilisations nettes des deux DSP du bilan de la société et une augmentation des emplois cycliques de 3,6 M€ liée à la constatation de créances sur la ville à hauteur des valeur nettes comptables non amorties.

L'analyse financière par activité montre que le calcul et l'imputation des frais de siège aux délégations de service public a manqué de cohérence et a évolué sur la période 2010-2015. Le démarrage de la délégation de service public du Parc des expositions fin 2011 a donné lieu à une nouvelle ventilation des agents entre le siège et les trois DSP.

La délégation de service public concernant le tourisme a permis à la société de dégager un résultat cumulé de 2,2 M€ sur la période 2010-2015 tout en reversant à la ville d'Avignon 1,7 M€ de redevances. Cependant, sur la même période, la société a reçu près de 4,8 M€ de subventions de cette collectivité.

La DSP des parkings a permis à la société de dégager un résultat cumulé de 1,2 M€ sur la période 2010-2015 tout en reversant 7,3 M€ de redevances à la ville d'Avignon.

La DSP du Parc des expositions a quant à elle été déficitaire sur l'ensemble de la période, le résultat cumulé s'établissant à - 1,1 M€.

La fin de la DSP des parkings en 2016 contraint la société à mettre en place un plan d'économies visant notamment à réduire sa masse salariale.

L'analyse des délégations de service public

La chambre a analysé l'exécution de la **délégation de service public du tourisme**, attribuée à la SEM RMG depuis 2004, à partir des rapports annuels du délégataire. Ils ne comportent pas l'ensemble des éléments prévus par la convention de délégation de service public mais permettent toutefois de mesurer la progression de la fréquentation du Palais des Papes (641 500 visiteurs en 2015) et du Pont Saint-Bénézet (380 500 visiteurs en 2015), ainsi que l'augmentation du nombre d'événements accueillis au centre des congrès.

La taxe de séjour perçue par la ville, qui reflète l'évolution de la fréquentation touristique sur son territoire, est passée de 668 000 € en 2010 à 951 000 € en 2015. Dès 2012, le montant de la taxe de séjour perçue par la ville a dépassé le montant de la subvention annuelle versée par la collectivité à l'Office de tourisme géré par la SEM, qui s'élève à 770 000 € par an.

La fréquentation de l'Office de tourisme a baissé entre 2010 et 2015, ce qui est cohérent avec le développement de l'usage d'internet et le développement par Avignon Tourisme d'outils d'information et de ventes en ligne.

L'analyse de la formation du résultat hors frais de siège de cette DSP conduit à constater que l'ensemble des événements, expositions ou manifestations organisés entre 2010 et 2015 ont été déficitaires, à l'exception de l'exposition Pont organisée de 2010 à 2012. Les déficits cumulés s'élèvent à 428 000 € pour l'exposition Barcelo et 187 000 € pour l'exposition Les Papesses. Ces deux manifestations ont été organisées à la demande de la ville pour exposer les œuvres d'art moderne de la collection Lambert qui s'est installée à Avignon en 2000.

L'analyse des données issues de la billetterie, des ventes du centre des congrès et de la comptabilité met en évidence l'existence de tarifs réduits ou gratuits non validés par le délégant. La chambre souligne également la complexité des circuits comptables retraçant les ventes et invite la société à faire valider par la ville l'ensemble des conditions tarifaires appliquées, y compris les politiques commerciales menées, et à formaliser les procédures comptables utilisées.

Enfin, la chambre note l'absence de respect, par le délégataire comme par le délégant, du calendrier des travaux prévus dans la convention de délégation pour sa terminaison. En sus, la ville a calculé avec l'aide d'un cabinet externe le montant résultant de la différence entre les investissements prévus par la convention de délégation mais non réalisés par le délégataire et leur valeur nette comptable. La ville a décidé de demander au délégataire de verser ce montant à titre d'indemnisation pour les investissements non réalisés.

La ville envisage de son côté de verser sur trois ans le montant de la valeur nette comptable des bien comptabilisés à l'actif de la société alors que la convention a été renouvelée pour deux ans avec la même société.

La délégation de service public pour l'exploitation du Palais des Papes, du pont Saint-Bénézet, de l'espace Jeanne Laurent et de l'Office de tourisme a été remise en concurrence fin 2015, pour une durée de 28 mois, durée que la ville explique par le souhait de faire coïncider les dates d'achèvement de plusieurs autres délégations de service public concernant la ville d'Avignon. Ce montage rend l'opération peu attractive et, de fait, seul Avignon Tourisme a répondu en affichant un compte d'exploitation prévisionnel juste à l'équilibre. La chambre observe que l'équilibre économique de cette délégation de service public sur une telle durée ne permettait pas une réelle mise en concurrence et que la SEM a répondu à cette consultation en tant qu'opérateur de la ville.

La délégation de service public relative au Parc des Expositions a été attribuée en 2011, après un premier appel d'offres infructueux et en l'absence d'offre alternative, à un groupement constitué *in fine* sous forme de SCI entre la SEM Avignon Tourisme, la SEM CITADIS et la Chambre de commerce et d'industrie de Vaucluse, au travers d'un bail emphytéotique administratif et d'une convention d'exploitation. La SEM CITADIS a été chargée, *via* un contrat de promotion immobilière passé avec la SCI, des travaux de réhabilitation du Parc des expositions et la SEM Avignon Tourisme de son exploitation.

En termes d'exploitation, la chambre note l'écart très significatif entre le compte d'exploitation prévisionnel qui avait été présenté (résultat net cumulé attendu de 93 à 121 K€) et le compte de résultat réel de cette activité pour la société (résultat cumulé réel de - 1,7 M€ hors frais de siège ou - 2,7 M€ en incluant les frais de siège).

Sur la période 2012-2014, hors frais de siège, cette activité a engendré une perte cumulée de 2,5 M€, alors que le résultat cumulé attendu devait être excédentaire. Les principaux écarts entre le compte d'exploitation prévisionnel et le compte de résultat effectif de la DSP sont liés aux frais de personnel, aux charges d'honoraires et de promotion et de publicité, aux charges d'entretien, d'énergie et de maintenance et aux amortissements et frais financiers.

Le montage dans lequel s'est inscrit la SEM a été réalisé à la demande de son actionnaire majoritaire mais au détriment de la société et sans analyse critique de son conseil d'administration. La location du Parc des expositions est en réalité déficitaire tous les ans. L'organisation de la manifestation Cheval Passion est le principal événement qui permet de dégager un résultat positif pour la société. Par ailleurs, si le groupement a mis en œuvre les engagements prévus en annexe de la convention de délégation au titre du développement durable, force est de constater que ceux incombant à la ville n'ont pas fait l'objet d'un commencement d'exécution.

Les rapports annuels du délégataire réalisés en partenariat entre CITADIS et Avignon Tourisme fournissent des indicateurs d'activité comme de tarifs qui sont peu satisfaisants, voire inexacts pour les tarifs. La chambre note que pour cette activité, comme pour la délégation de service public relative au tourisme, l'ensemble des tarifs et des remises accordées n'ont pas été validés par le délégant, contrairement à ce que prévoit la convention d'exploitation.

La gestion des ressources humaines

La chambre a examiné la politique de la société en matière de ressources humaines. Alors que ses effectifs ont diminué de 2 % entre 2012 et 2015, la masse salariale a augmenté de 3,5 % sur la même période, la maîtrise des charges de personnel entre 2013 et 2014 s'expliquant en grande partie par le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

L'analyse des rémunérations montre l'existence de nombreuses primes et indemnités liées à des objectifs ou situations particulières, prévues individuellement dans les contrats de travail des agents. L'information comptable et financière est d'une grande opacité pour ce qui concerne la politique salariale mise en œuvre par la société. Il conviendra de mettre en place un document unique synthétisant les différentes primes existantes et détaillant leurs conditions d'attribution et d'en rendre compte périodiquement au conseil d'administration.

La société dispose d'un dispositif automatisé de comptage du temps de travail uniquement pour les services d'exploitation au Palais des Papes et au Pont Saint Bénézet. Cependant ses données ne sont pas exploitées.

L'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail en vigueur prévoit des durées de travail annualisées inférieures à la durée légale du travail et n'a pas été actualisé pour prendre en compte la journée de solidarité ou la possibilité de comptes épargne temps. La chambre a également constaté que le directeur s'était fait rembourser en 2014 ses congés non pris à hauteur de 12 800 €. Elle invite la société à revoir les modalités de gestion et de suivi du temps de travail de ses agents.

Il n'a pas été possible d'établir de taux d'absentéisme en l'absence de suivi des effectifs permanents en équivalents temps plein. De manière générale, la chambre invite la société, qui dispose d'un suivi individuel des agents de qualité, à améliorer les outils de pilotage global de sa masse salariale.

Les conditions de départ de l'ancien directeur en 2012 apparaissent très contestables. Celui-ci, mis à disposition par la Société d'Economie Mixte du Marché d'Intérêt National d'Avignon (SMINA), ce qui n'entrait pas dans l'objet social de cette société, s'est vu attribué une indemnité de départ de 150 000 €, validée en fin de séance lors d'une réunion du conseil d'administration, dans le cadre des questions diverses, après une durée de présence de 18 mois seulement, pour rejoindre à nouveau la direction de la SMINA pendant deux ans et demi avant de prendre sa retraite.

Les achats

Le contrôle a mis en évidence des déficiences dans l'organisation de la fonction achat, s'agissant des marchés formalisés ou soumis à la commission d'appel d'offres comme pour ce qui concerne les marchés à procédure adaptée. L'ensemble des activités de la société étant relatives à des délégations de services publics, la société est un pouvoir adjudicateur et la passation de ses marchés est réglementée. Si elle dispose d'un règlement interne de passation des marchés, celui-ci n'est pas à jour et très partiellement appliqué.

En outre, le suivi des procédures formalisées est en partie externalisé auprès d'un cabinet d'avocats sans que la société ne dispose de l'ensemble des pièces lui permettant de démontrer qu'elle respecte la réglementation à laquelle elle est soumise ni de protéger ses intérêts en cas de difficulté avec un fournisseur. La chambre a identifié plusieurs cas de marchés relevant des procédures formalisées comme des procédures adaptées, qui ont été passés sans mise en concurrence, que ce soit au regard du caractère unique de la prestation ou du caractère historique de certains fournisseurs. La chambre invite donc la société à veiller au strict respect des règles de la commande publique auxquelles elle est soumise.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Envisager la dissociation des fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général de la société dans le respect de l'équilibre des intérêts de chacun des actionnaires.

Recommandation n° 2 : Formaliser les critères de calcul et de répartition des frais de siège et faire valider cette méthodologie ainsi que toute modification subséquente par le conseil d'administration.

Recommandation n° 3 : Ajuster les moyens de la société à ses perspectives d'activités.

Recommandation n° 4 : Faire valider par le conseil d'administration la politique de remise que la SEM accepte de mettre en œuvre à la demande de la ville d'Avignon ou d'un autre actionnaire. La ville devra de son côté faire approuver ces réductions par son conseil municipal, comme le prévoit la convention.

Recommandation n° 5 : Veiller à respecter les tarifs fixés en accord avec le délégant et à soumettre à sa validation la politique commerciale de la SEM Avignon Tourisme.

Recommandation n° 6 : Mettre en place les outils nécessaires au pilotage de la masse salariale et assurer dans ce domaine une parfaite information du conseil d'administration.

Recommandation n° 7 : Modifier les états financiers afin qu'ils offrent une vision claire de la politique salariale de la société, élaborer un document de synthèse listant les différentes primes allouées aux salariés et leurs conditions d'octroi et rendre compte périodiquement au conseil d'administration de la politique salariale appliquée.

Recommandation n° 8 : Actualiser l'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail et atteindre pour tous les services la durée légale du travail.

Recommandation n° 9 : Mettre à jour le règlement interne en matière de commande publique, veiller à sa bonne application et assurer la traçabilité des procédures de mise en concurrence en centralisant au siège l'ensemble des pièces originales de procédure et contractuelles justifiant le respect des principes de la commande publique.

1 PRESENTATION GENERALE

L'origine de la société d'économie mixte remonte à 1974 avec la création de la société « Avignon Parc Auto » chargée de l'exploitation de certains parcs de stationnement municipaux et des Halles centrales. En 1977, la SEM « Réalisations Municipales Gestion » (RMG) a été créée pour assurer la gestion des équipements municipaux : stationnement de voirie et des parkings du musée du Petit Palais, du Centre international de congrès (CIC), des halles centrales et du Parc des expositions qui n'abritait alors que la Foire de Printemps. Par la suite, la gestion du Parc des expositions a été confiée à la société Avignon Organisation, celle du parc de stationnement des Halles et des Halles centrales à la SEM des Halles (SEMH). La société RMG s'est également vu confier l'exploitation du Palais des Papes et de l'espace Jeanne Laurent. A partir de 2005, elle a été chargée de l'exploitation des parcs de stationnement du Palais des Papes et des Halles, ainsi que de l'exploitation du Palais des Papes, du pont Saint Bénézet (plus connu sous le nom de Pont d'Avignon), du Centre international des congrès, de l'espace Jeanne Laurent, des Halles centrales d'Avignon et de l'Office de tourisme jusque-là géré par une association.

Le 28 septembre 2011, après lancement d'une consultation en vue de l'attribution de la gestion déléguée du Parc des Expositions, assurée jusque-là par Avignon Organisation, le groupement d'entreprises CITADIS/RMG a été retenu. Une convention d'exploitation a alors été conclue entre la ville d'Avignon et RMG, et un bail emphytéotique administratif (BEA) signé le même jour entre la ville d'Avignon et CITADIS. La convention et le BEA, qui sont indissociables, ont pris effet au 1^{er} octobre 2011 pour une durée de 30 ans (Cf. *infra*, la partie du rapport concernant le Parc des expositions).

Une nouvelle dénomination sociale de la société, plus représentative de ses missions, a été adoptée lors de la réunion du conseil d'administration du 20 décembre 2011 : la SEM RMG a alors été transformée en SEM Avignon Tourisme. Ces différentes missions étaient exercées dans le cadre de trois délégations de service public :

DSP	DATE DERNIERES CONVENTIONS	COMPOSITION EN 2015
Parkings et Halles centrales	Janv. 2004 à déc. 2014 (10 ans) Janv. 2015 à déc. 2015 (1 an)	Parc de stationnement du Palais des Papes Parc de stationnement des Halles Halles centrales (marché alimentaire de détail)
Tourisme	Janv. 2004 à déc. 2014 (10 ans) Janv. 2015 à déc. 2015 (1 an) Janv. 2015 à avril 2018 (28 mois)	Palais des Papes Pont Saint Bénézet Centre international des congrès Espace Jeanne Laurent Office de tourisme
Parc des expositions	Oct. 2011 à sept. 2041 (30 ans)	Manifestations diverses

En 2015, Avignon Tourisme, composée de 180 salariés, a enregistré un chiffre d'affaires de près de 20 M€, généré pour 61 % par la DSP concernant le tourisme, 20 % par la DSP relative aux parkings et 19 % par la DSP afférente au Parc des expositions.

Avignon tourisme ayant perdu la DSP des parkings au 31 décembre 2015, seules les DSP relatives au tourisme et au Parc des expositions ont été analysées par la chambre.

2 ANALYSE DES STATUTS

Les statuts de la SEM ont été modifiés une seule fois durant la période sous revue, le 20 décembre 2011, pour changer la dénomination de la société, précédemment dénommée RMG, en « *Avignon Tourisme* », tout en conservant la dénomination commerciale « *Avignon Organisation* ». En pratique, seul le nom « *Avignon Tourisme* » est employé.

Selon ses statuts du 20 décembre 2011, l'objet social de la SEM Avignon tourisme est le suivant :

- *« L'étude et la construction, pour son compte ou celui d'autrui, des équipements municipaux, de caractère immobilier et susceptibles d'une exploitation commerciale, et plus particulièrement de parcs de stationnement, parc des expositions, salles des fêtes ou de réunions, foires, halles à l'exclusion des immeubles de bureaux et des centres commerciaux, ou la réparation ou la restauration de bâtiments et notamment de monuments historiques ;*
- *La vente, la location, la gestion ou l'exploitation par voie, notamment de concession ou d'affermage des dites constructions ou de toutes autres réalisations de même nature dont la construction n'aurait pas été réalisée par la société ;*
- *L'organisation, la production, la réalisation de toutes manifestations payantes ou non à caractère culturel, professionnel, sportif, touristique, commercial tel que congrès, festivals, salons expositions, spectacles, concerts, son et lumières, etc... ;*
- *Dans le cadre de l'activité ci-dessus, l'organisation ou la vente :*
 - *de services à l'occasion de congrès, de voyages ou de séjours tels que la réservation de chambres dans des établissements hôteliers ou dans des locaux d'hébergement touristique, la délivrance de titres de transports, de bons d'hébergement et de restauration ;*
 - *de voyages et de séjours individuels ou collectifs, eux-mêmes, de forfaits touristiques ;*
 - *de services liés à l'accueil touristique, notamment l'organisation de visites de musées ou de monuments historiques ;*
- *L'étude et la mise en œuvre d'actions visant à coordonner les activités des organismes concourant à l'exploitation d'équipements à vocation économique, touristique, culturelle et au développement économique, touristique et culturel ;*
- *L'exploitation de tout service public se rapportant à l'activité touristique et culturelle et notamment le développement de toutes actions de production, de promotion et de vente de produits, vins et spiritueux et services touristiques et culturels, la gestion de service de restauration rapide, buvette à destination de clients, visiteurs ;*
- *La définition et la mise en œuvre, pour son compte ou le compte d'autrui, d'actions de promotion en vue du développement économique, en coordination avec les différents acteurs locaux du monde économique ;*
- *La société pourra procéder à toutes études, effectuer toutes opérations mobilières et immobilières, civiles, commerciales ou financières se rapportant aux objets définis ci-dessus ou à tous autres objets similaires ou connexes, notamment l'édition d'ouvrages, de films vidéo, la fabrication ou la création de produits destinés à la vente, la tenue de stands de vente de ces produits ou autres (...) ».*

La chambre a pu constater que les activités exercées par la SEM Avignon Tourisme au cours de la période examinée (exploitation de parkings, gestion du Parc des expositions, organisations de manifestations, exploitation de sites historiques, commercialisation de produits touristiques et organisations d'expositions) s'inscrivent dans le cadre de l'objet social de la SEM, lui-même cohérent avec les dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT.

L'article 6-2 des statuts précise que le capital social de la société est de 1 897 380 € divisé en 63 246 actions de 30 € chacune. Il n'y a eu pendant la période sous revue aucune augmentation ou réduction du capital social, qui est réparti de la manière suivante :

Répartition du capital social d'Avignon Tourisme

Désignation	Actions détenues	Valeur des actions	% détenu
Ville d'Avignon	35 101	1 053 030	55,5
Communauté d'aggl. Grand Avignon (COGA)	2 250	67 500	3,56
Caisse des dépôts et consignations (CDC)	21 243	637 290	33,59
Chambre de commerce et d'industrie du Vaucluse	1 935	58 050	3,06
SEM du marché d'intérêt national d'Avignon	1 305	39 150	2,06
Association des commerçants des Halles	870	26 100	1,38
Chambre des métiers du Vaucluse	435	13 050	0,69
Association Inter Rhône	100	3 000	0,16
personne physique	1	30	0
personne physique	1	30	0
personne physique	5	150	0,01

Source : Avignon Tourisme

La ville d'Avignon et la COGA détiennent donc ensemble 59 % du capital de la SEM. La CDC constitue un actionnaire important, avec plus du tiers du capital.

La SEM Avignon Tourisme a pris une participation à hauteur de 45 % dans une société civile immobilière, la SCI du Parc des Expositions (groupement Citadis/Avignon Tourisme), créée le 30 novembre 2012 après délibération du conseil d'administration du 23 novembre 2012.

La SEM ne dispose pas d'activités propres. Toutes ses activités se rapportent à des délégations de service public de la ville d'Avignon, son actionnaire majoritaire. L'article 4 des statuts fixe d'ailleurs le siège social de la société à l'hôtel de ville d'Avignon. Le contrôle a mis en évidence l'extrême dépendance de la société à l'égard de son actionnaire principal. De ce fait, son fonctionnement actuel correspond davantage à celui d'une Société Publique Locale¹ que d'une SEM.

¹ L'article L. 1531-1 du CGCT prévoit que « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital. Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toute autre activité d'intérêt général. Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce et sont composées, par dérogation à l'article L. 225-1 du même code, d'au moins deux actionnaires (...) ».

3 LA GOUVERNANCE

3.1 Les instances

3.1.1 L'assemblée générale

L'assemblée générale de la SEM, représentant l'ensemble des actionnaires, a été réunie une fois par exercice pendant la période sous revue. Selon les articles 35 et 36 des statuts, elle est chargée d'approuver les états financiers de la société et l'affectation du bénéfice.

3.1.2 Le conseil d'administration

Conformément à l'article 15 des statuts, le conseil d'administration est composé de 14 membres dont 9 pour les collectivités territoriales. La ville d'Avignon dispose de huit sièges et la COGA d'un siège. Les autres membres du conseil d'administration sont la CDC, la CCI de Vaucluse et la Société Anonyme d'Economie Mixte du Marché d'Intérêt National d'Avignon² (SMINA), qui disposent d'un siège chacun, et des personnes physiques.

En outre, conformément à l'article 27 *bis* des statuts, trois censeurs siègent au conseil d'administration. Les censeurs sont choisis pour une période de trois ans par l'assemblée générale parmi les actionnaires non membres du conseil d'administration.

Au cours de la période examinée, le conseil d'administration s'est réuni entre deux et cinq fois par an, dans des conditions lui permettant valablement de délibérer, c'est-à-dire, selon les statuts, avec au moins la moitié des membres présents. Les statuts ne prévoient pas de règlement intérieur du conseil d'administration.

En application des articles L. 225-38 et suivant du code de commerce, les commissaires aux comptes établissent annuellement un rapport spécial sur les conventions réglementées.

3.1.3 Le président directeur général

Le conseil d'administration a renouvelé dans sa séance du 16 juin 2014 son choix d'un fonctionnement « *moniste unifié* » de ses instances. La société n'est pas dotée d'un directoire, ni d'un conseil de surveillance, ou de comités spécialisés du conseil d'administration, et a confié les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général de la société à une seule et même personne, le maire d'Avignon, qui assure donc les fonctions de président directeur général.

Selon l'article 22 des statuts, le président directeur général est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir et représenter la société en toutes circonstances. Si l'absence de directoire, de conseil de surveillance ou de comités spécialisés du conseil d'administration est fréquent parmi les SEM, la réunion des fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général et le fait qu'elles soient confiées au chef de l'exécutif de la collectivité détenant la majorité du capital est plus rare car celui-ci dispose en général de peu de temps pour s'investir dans la gestion quotidienne de la société. Cette configuration concentre les pouvoirs dans les mains du président directeur général et peut entraîner un déséquilibre de fait entre les actionnaires.

² Dont Mme le maire d'Avignon est aussi présidente directrice générale.

En outre, en cumulant les fonctions de président et celles de directeur général, le maire d'Avignon, mandataire social de la société, endosse la responsabilité civile et pénale des dirigeants de sociétés anonymes³, notamment en cas d'insuffisance d'actif et d'action en responsabilité pour faute de gestion ou abus de bien social, et pourrait même se trouver en situation de conflit d'intérêts.

Un audit réalisé en 2016 par le cabinet Deloitte, portant sur la gestion de la SEM, a fait état des mêmes constats.

Recommandation n° 1 : Envisager la dissociation des fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général de la société dans le respect de l'équilibre des intérêts de chacun des actionnaires.

3.2 L'administration

3.2.1 L'organisation des services

L'organigramme de la société est structuré autour des délégations de service public qui lui ont été consenties. Le comité de direction rassemble, en 2015, outre le directeur, qui, jusqu'en 2011, avait le titre de directeur général délégué, quatre directeurs adjoints, ainsi qu'une secrétaire générale ayant le titre de directrice adjointe chargée des services généraux, de l'informatique, du personnel et des finances tout en ayant conservé la responsabilité des boutiques du Palais et du Pont.

Un directeur adjoint est spécifiquement chargé de la stratégie qualité de la SEM, qui est présentée chaque année au conseil d'administration dans le cadre du rapport de gestion. Jusqu'en 2012, elle s'était développée autour de la mise en place de la norme ISO 9001 sur l'ensemble des activités à l'exception du Parc des expositions et des événements. La mise en place de cette stratégie qualité a permis, selon le directeur adjoint qui en est responsable, d'unifier les méthodes de management et de gestion dans l'ensemble de la société. Cependant, le lors de ses réunions des 23 août puis 27 septembre 2012, le comité de direction a acté le peu d'intérêt de la direction pour la poursuite de cette disposition d'assurance qualité tournée sur le management et marqué sa volonté de s'orienter vers des marques qualité « *métier* » pour le tourisme, qui apporteraient plus de visibilité aux clients. La norme ISO 9001 a été maintenue pour le service des congrès, puis étendue à l'ensemble de l'activité de congrès, y compris au Parc des expositions, à la demande de sa responsable, et la SEM a obtenu la norme NF Service pour l'Office de tourisme et Qualité Tourisme pour le Palais et le Pont. Malgré le titre du directeur adjoint qui en est responsable, aucune démarche qualité n'a été envisagée pour le Parc des expositions et les événements.

3.2.2 Le directeur

La société a connu une forte rotation de ses directeurs pendant la période sous contrôle. Trois directeurs se sont succédé, respectivement sur une période de deux ans, dix-huit mois et le dernier est en place depuis juin 2012. Le premier directeur a démissionné de lui-même en décembre 2010. La présidente de l'époque et maire d'Avignon a alors fait appel à un ancien salarié de la société RMG, alors à la direction de la SMINA.

³ Cass. com. 8 janv. 2002, Moustache. La chambre a jugé que l'article L. 1524-5 du CGCT ne déroge pas aux dispositions de l'article L. 625-1.3 du code de commerce selon lesquelles la mesure de faillite personnelle et les autres mesures d'interdiction peuvent être prononcées à l'encontre des personnes physiques, représentants permanents de personnes morales, dirigeants des personnes morales ayant une activité économique.

Le directeur actuel de la SEM occupe ce poste depuis 2012 en tant que salarié. Ses délégations ont été fixées par les PDG successifs. En 2015, il disposait d'une délégation large en matière de gestion du personnel, de gestion financière, de représentation de la société et de commandes, à hauteur de 150 000 €. En juin 2012, il a subdélégué à la secrétaire générale de la société une partie de ses pouvoirs, notamment les commandes d'un montant inférieur à 40 000 €.

3.2.3 Les rapports annuels

L'article L. 1524-5 du CGCT prévoit que « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, et qui porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte. Lorsque ce rapport est présenté à l'assemblée spéciale, celle-ci assure la communication immédiate aux mêmes fins aux organes délibérants des collectivités et groupements qui en sont membres* ». La SEM produit sur ce fondement les rapports d'activité (rapports annuels du délégataire par DSP) prévus par les conventions et des rapports de gestion récapitulant les données des trois DSP à destination de ses actionnaires.

La chambre a cherché à obtenir les rapports présentés par les représentants des collectivités à leur assemblée délibérante et les délibérations correspondantes. Elle n'a obtenu que des délibérations de pure forme prenant acte des constats de la commission consultative des services publics locaux de la ville d'Avignon, qui élabore un rapport annuel (seuls les rapports de 2015 ont été transmis ainsi que les procès-verbaux de cette commission) mais sans débat du conseil municipal sur l'activité ou les objectifs des délégataires. Ce dernier prend simplement acte des constats faits par la commission.

La présidente directrice générale actuelle de la SEM a tenu toutefois à préciser que d'importants débats avaient eu lieu au sein du conseil municipal lors du renouvellement de la DSP relative au tourisme et lorsque la DSP des parkings a pris fin. C'est effectivement ce qu'il ressort de la lecture des délibérations de mars 2015.

3.3 La SEM et l'intercommunalité : l'exercice de la compétence tourisme

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi Notre ») a modifié les compétences des collectivités territoriales dans le domaine du tourisme. Si l'article 104 de la loi Notre prévoit que « *Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier (...)* », l'article 68 précise que « *Les communautés de communes et les communautés d'agglomération exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, la compétence en matière de promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme, au sens du 2° du I de l'article L. 5214-16 et du 1° du I de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales. A l'occasion du transfert de cette compétence aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, les offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées de tourisme sont transformés en bureaux d'information de l'Office de tourisme intercommunal, sauf lorsqu'ils deviennent le siège de cet office. L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut cependant décider, au plus tard trois mois avant l'entrée en vigueur du transfert de la compétence, de maintenir des offices de tourisme distincts pour des stations classées de tourisme, en définissant les modalités de mutualisation des moyens et des ressources des offices de tourisme intercommunaux existant sur son territoire* ».

Aux termes des articles L. 133-1 et suivants du code du tourisme, « Une commune peut, par délibération du conseil municipal, instituer un organisme chargé de la promotion du tourisme, dénommé Office de tourisme, dans les conditions prévues aux articles L. 133-2 à L. 133-10 du présent code. Lorsque coexistent sur le territoire d'une même commune ou d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre plusieurs marques territoriales protégées distinctes par leur situation, leur appellation ou leur mode de gestion, la commune est autorisée à créer un Office de tourisme pour chacun des sites disposant d'une marque territoriale protégée. Le statut juridique et les modalités d'organisation de l'Office de tourisme sont déterminés par le conseil municipal. L'Office de tourisme assure l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique de la commune ou du groupement de communes, en coordination avec le comité départemental et le comité régional du tourisme. Il contribue à coordonner les interventions des divers partenaires du développement touristique local. Il peut être chargé, par le conseil municipal, de tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique, notamment dans les domaines de l'élaboration des services touristiques, de l'exploitation d'installations touristiques et de loisirs, des études, de l'animation des loisirs, de l'organisation de fêtes et de manifestations culturelles. L'Office de tourisme peut commercialiser des prestations de services touristiques dans les conditions prévues au chapitre unique du titre Ier du livre II. Il peut être consulté sur des projets d'équipements collectifs touristiques. L'Office de tourisme soumet son rapport financier annuel au conseil municipal. L'Office de tourisme peut implanter un ou plusieurs bureaux permanents ou non permanents chargés notamment de l'information touristique ».

Enfin, l'article 69 de la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne prévoit que, « Par dérogation au 1^o du présent I, les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme en application des articles L. 133-13 et L. 151-3 du code du tourisme ou ayant engagé, avant le 1^{er} janvier 2017, une démarche de classement en station classée de tourisme peuvent décider, par délibération prise avant cette date, de conserver l'exercice de la compétence promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ». La ville d'Avignon ayant été classée commune touristique par arrêté préfectoral du 30 juillet 2015 et station touristique par décret du 31 mai 2013⁴, son conseil municipal a délibéré pour conserver l'exercice de la compétence relative à la promotion du tourisme dans sa séance du 14 décembre 2016, quelques jours avant l'adoption de cet article et la promulgation de la loi.

L'article L. 1521-1 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi Notre, prévoit que « La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences ». Au cas d'espèce, l'objet social de la SEM ne s'inscrit pas totalement dans une compétence intégralement transférée à la communauté d'agglomération. Cependant, le rôle croissant de la COGA, confirmé par une délibération récente de 2017 de son conseil communautaire dans le domaine du tourisme, domaine d'activité essentiel de la SEM, conduit la chambre à suggérer aux acteurs locaux concernés de revoir l'équilibre de leur participation au sein de cette structure et ses statuts, notamment en vue de la préparation de la fin de la DSP relative au tourisme actuellement en cours jusqu'en avril 2018.

⁴ Voir le site de la DGE www.entreprises.gouv.fr/tourisme/communes-touristiques-et-stations-classees-tourisme.

Le maire actuellement en fonctions de la ville d'Avignon a précisé à l'équipe de contrôle qu'une réflexion était en cours sur le transfert des activités de la SEM vers une SPL intercommunale qui assurerait la gestion des monuments (Pont, Palais des Papes), le tourisme et le centre des congrès.

4 LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse de la situation financière de la société a été réalisée à partir des états financiers des exercices 2010 à 2015. Les comptes de résultat et bilans de la société sur l'ensemble de la période figurent en annexe 1 et 2. Cependant, la société ayant repris l'activité du Parc des expositions à compter du 1^{er} octobre 2011, l'analyse financière a été centrée sur les exercices 2012 à 2015, afin d'analyser le fonctionnement de la SEM sur un périmètre constant.

4.1 L'organisation comptable et financière et le contrôle interne comptable et financier

Sur l'ensemble de la période, la fonction comptable et financière est organisée sous le pilotage d'une directrice adjointe aux finances, secrétaire générale de la SEM, en deux entités : un service chargé de la comptabilité comprenant, outre le responsable du service, trois agents et une personne chargée du contrôle de gestion.

Depuis 2011, la SEM fait appel à un expert-comptable à qui a été confiée une mission d'assistance à l'élaboration des états financiers. La société fait aussi appel à deux cabinets d'avocats, l'un spécialisé en droit du travail et l'autre chargé de l'ensemble des questions juridiques et de la préparation des travaux du conseil d'administration et des assemblées générales.

Les comptes sont certifiés par un commissaire aux comptes. Durant la période sous revue, cet audit légal a donné lieu à une certification sans réserve. Aucun changement de méthode comptable n'a eu lieu pendant la période examinée.

Un agent est chargé du contrôle de gestion. La fiche descriptive de procédure relative à cette mission, datée de 2013, précise que l'objectif est la réalisation de tableaux de bord mensuels de l'activité de la société. En pratique, l'intéressé réalise une analyse de contrôle de gestion mensuelle, mais elle est essentiellement exploitée pour la réalisation du rapport de gestion et des rapports du délégataire.

Il conviendrait que la SEM s'assure de la diffusion et de la valorisation périodique de ces éléments d'informations auprès des responsables de service concernés.

4.2 La formation du résultat et la performance financière de la société

4.2.1 L'évolution des produits d'exploitation

Le chiffre d'affaires de la société a progressé de 10 % entre 2012 et 2015 pour atteindre 19 M€ en 2015 (cf. le compte de résultat produit en annexe). Cette évolution, sensible jusqu'en 2014, concerne essentiellement la vente de services, qui a progressé de 2,3 M€ entre 2012 et 2014 du fait de la réalisation de nouveaux produits, dont l'exposition sur les Papesses en 2013, qui a connu un vif succès, puis les Luminescences à compter de 2014, avant de régresser de 2 % entre 2014 et 2015 pour atteindre près de 18 M€. La vente de marchandises a diminué de 21 % entre 2012 et 2015 pour atteindre 1 M€ sur cet exercice. La chute la plus importante a eu lieu entre 2013 et 2014 (- 191 000 €) du fait de l'arrêt de la bouteillerie (lieu de vente de bouteilles de vin labellisées au nom du Palais des papes).

Au cours de la période examinée, la société a perçu de la ville d'Avignon une subvention d'exploitation de 770 000 € par an au titre de l'Office de tourisme, conformément à l'article 20 de la convention de DSP conclue pour la période 2005-2015 et à l'article 21 de la convention de DSP conclue pour la période 2016-2018. Elle a également bénéficié, au titre du Parc des expositions, d'une subvention qui s'est élevée à 45 000 € en 2012 et 90 000 € en 2013, conformément à l'annexe 11 de la DSP.

En conclusion, les produits d'exploitation ont progressé de 8 % entre 2012 et 2015 pour atteindre 20 M€ cette année-là. Ils devaient diminuer fortement en 2016 du fait de la perte de la DSP relative aux parkings.

4.2.2 L'évolution des principaux postes de charges

La société a dégagé un excédent brut d'exploitation (EBE) de près de 1,5 M€ par an en moyenne sur l'ensemble de la période 2012-2015. L'EBE a cependant baissé de 10 % sur la même période. Il a atteint près de 1,9 M€ en 2014 pour redescendre à 1,3 M€ en 2015. En 2015, les principaux postes de charges étaient les autres achats et charges externes (qui représentaient 40 % du total des charges de gestion), les salaires et traitements (31 % du total des charges de gestion) et les autres charges (10 % du total des charges de gestion).

Entre 2012 et 2015, les autres achats et charges externes ont augmenté de 25 % pour atteindre 7,5 M€. Le poste le plus important est constitué par la sous-traitance, qui représente en moyenne 1,9 M€ sur ces quatre exercices et a augmenté de 51 % pour atteindre 2,1 M€ en 2015. Les locations se sont élevées à 961 k€ et représentaient 13 % des achats et autres charges externes en 2015. Le paiement d'un loyer à la SCI du Parc des expositions à compter de 2014 a mécaniquement augmenté ce poste. Le poids des actions de publicité et de relations extérieures n'est pas négligeable, les dépenses correspondantes ayant progressé de 52 % entre 2012 et 2015 pour atteindre 935 k€. De même, le poste relatif aux frais de déplacements et de réception a augmenté de 21 %. Les frais de réception représentaient les deux tiers de ce poste en 2015, contre 60 % en 2012. Ces évolutions apparaissent cohérentes avec la mise en place de nouvelles activités.

Le second poste de charges important est celui des charges de personnel, dont le détail est donné ci-dessous :

Charges de personnel

Montants en €	2012	2013	Evo	2014	Evo	2015	Evo	Evo 12/15
Salaires permanents	3 161 011	3 268 678	3,4 %	3 305 112	1,1 %	3 175 249	-3,9 %	0,5 %
Salaires CDD/saisonniers	891 865	919 125	3,1 %	852 883	-7 %	943 594	10,6 %	5,8 %
s/total salaires	4 052 876	4 187 803	3,3 %	4 157 995	-1 %	4 118 844	-0,9 %	1,6 %
Primes & indemnités	1 504 113	1 325 197	-11,9 %	1 511 131	14,0 %	1 631 855	8 %	8,5 %
Total rémunérations (c/641)	5 556 990	5 513 000	-0,8 %	5 669 126	2,8 %	5 750 698	1,4 %	3,5 %
% primes-indemn/salaires	27,1%	24,1%		26,7%		28,4%		
Charges sociales (c/645) + divers* (c/647)	2 808 671	2 919 849	4,0 %	2 930 744	0,4 %	3 059 550	4,4 %	8,9 %
Autres (c/648/649)		-100 765		-238 000		-244 595		
<i>dont CICE</i>		-164 200		-238 000		-246 529		
total	8 365 661	8 332 085	-0,4 %	8 361 870	0,4 %	8 565 653**	2,4 %	2,4 %

Source : comptes annuels

*Tickets restaurants + versement au CE + médecine du travail

** 8 471 289 € dans le rapport de gestion 2015

A périmètre constant, ce poste de dépense a connu une croissance modérée de 2,4 % sur la période 2012-2015, dont + 1,6 % pour les salaires et + 8,5 % pour les primes et indemnités diverses (Cf. *infra*, dans la partie du chapitre relatif aux ressources humaines, les développements concernant la rémunération des salariés de la SEM). Il convient toutefois de nuancer cette évolution au regard du montant perçu de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui s'est élevé à 216 243 € en moyenne entre 2013 et 2015.

Le CICE a été mis en place à partir du 1^{er} janvier 2013 pour soutenir les entreprises qui souhaitent investir, embaucher ou conquérir de nouveaux marchés. Son montant était équivalent à 4 % de la masse salariale hors salaires supérieurs à 2,5 fois le SMIC en 2013. Ce taux a été porté à 6 % en 2014.

Les huit embauches réalisées en 2013 ont concerné essentiellement des contrats précaires. Les effectifs globaux de la SEM ont décliné en 2014 et 2015. Pour ce qui concerne Avignon Tourisme, l'utilisation du crédit d'impôt n'a donc pas répondu à son objectif initial en matière d'emploi. En tout état de cause, celui-ci a permis de contenir l'augmentation des charges de personnel qui, sans cette aide financière, s'établirait à 5 % sur la période 2012/2015 au lieu des 2,4 % précités.

Les charges diverses de gestion sont constituées essentiellement des redevances versées à la ville d'Avignon au titre des DSP ainsi que de droits d'auteurs. Parmi les redevances figure un remboursement des frais d'électricité et de chauffage à la ville d'Avignon, qui n'en relève pas véritablement.

Les créances irrécouvrables sont apurées tous les ans. Elles ont été particulièrement importantes entre 2012 et 2014. Globalement, les autres charges diverses de gestion ont progressé de 9 % entre 2012 et 2015, pour représenter cette année-là 10 % du total des charges de gestion.

4.2.3 Le résultat de la société

Au final, l'excédent brut d'exploitation, qui mesure la performance économique de l'entité et la qualité de sa gestion, est resté positif sur l'ensemble de la période. Il a toutefois diminué de 552 k€ entre 2014 et 2015. En effet, la société subit un effet de ciseau, ses charges de gestion ayant augmenté de 10 % entre 2010 et 2015 alors que ses produits d'exploitation n'ont progressé que de 8 % sur la même période.

Soldes intermédiaires de gestion d'Avignon Tourisme

Montants en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chiffre d'affaires net *	13 367 245	14 037 795	17 378 383	18 879 922	19 484 132	19 035 884
Produits d'exploitation	14 658 332	15 691 043	18 582 772	20 149 900	20 616 119	20 124 210
Excédent brut d'exploitation	904 436	1 913 541	1 466 141	1 397 012	1 875 984	1 323 760
Résultat d'exploitation	- 477 630	670 345	284 345	140 159	255 995	99 452
Résultat financier	- 99 150	- 69 367	- 82 035	- 68 230	- 89 073	- 306 343
Résultat courant	- 576 780	600 978	202 310	71 929	166 922	- 206 891
Résultat exceptionnel	2 682	7 204	- 24 107	- 16 982	- 34 047	- 235 150
Résultat de l'exercice	- 574 098	613 590	132 660	91 244	162 639	- 410 479

Source : Etats financiers d'Avignon Tourisme

* Chiffre d'affaires sans les subventions

Le résultat d'exploitation est constitué par l'excédent brut d'exploitation, auquel il faut retirer les dotations aux amortissements sur immobilisations, qui sont passées de 1,3 M€ en 2010 à 1,1 M€ en 2015, ainsi que les dotations aux dépréciations et aux provisions pour risques et charges.

Les dotations aux provisions pour risques couvrent les litiges en cours, notamment en 2014 concernant le personnel, dont la conservatrice du Palais, ainsi que les litiges fournisseurs. Ils sont établis après revue avec la directrice financière.

Au cours de la période examinée, le résultat financier a été négatif chaque année du fait des intérêts versés sur les emprunts contractés par la société (voir ci-dessous).

Le résultat exceptionnel a également été négatif à compter de 2012. En 2012, les charges exceptionnelles sont expliquées à hauteur de 65 k€ par une facture de traiteur « Helen SMAP » passée deux fois et annulée. En 2015, les charges exceptionnelles sont liées à la fin de la DSP concernant le tourisme.

Au final, le résultat de l'exercice a été positif, sauf en 2010, un exercice qui a été fortement impacté par les dotations aux amortissements, et en 2015, du fait de la fin de la DSP relative au tourisme, et les réserves contractuelles, enregistrant l'affectation du résultat, sont passées de 393 k€ en 2012 à 620 k€ en 2015.

La société a conservé une capacité d'autofinancement de 1,2 M€ en moyenne de 2012 à 2015. Celle-ci a progressé jusqu'en 2014, notamment du fait d'une augmentation de près de 367 k€ des dotations aux amortissements, dépréciations et provisions, pour être ramenée à 1 M€ en 2015, année très impactée par la fin de la DSP relative au tourisme.

Evolution de la capacité d'autofinancement de 2012 à 2015

Montants en €	2012	2013	2014	2015
Résultat net comptable	132 660	91 244	162 639	- 410 479
+ Dotations aux amort, dépréciat et provisions	1 181 796	1 256 854	1 623 760	1 718 475
- Reprise sur amort, dépréciat et provisions	109 960	218 759	127 226	380 957
- Résultat sur cession des éléments d'actifs	5 454		- 5 890	- 109 245
Capacité d'autofinancement	1 199 042	1 129 339	1 665 063	1 036 284

Source : Etats financiers d'Avignon Tourisme

4.3 L'analyse bilancielle

Le bilan simplifié de la SEM fait apparaître la chute brutale des emplois stables et l'augmentation des emplois cycliques intervenues en 2015 pour respectivement 3,8 et 3,6 M€.

Bilan simplifié de la société

	2012	2013	2014	2015
Capitaux propres	2 353 951	2 445 192	2 607 833	2 197 354
Fonds propres	2 353 951	2 445 192	2 607 833	2 197 354
Total ressources stables	6 202 667	5 475 522	7 154 301	6 494 216
Total emplois stables	5 691 997	6 194 199	5 772 548	1 921 545
Fonds de roulement	510 670	- 718 677	1 381 753	4 572 671
Total ressources cycliques	5 063 180	5 008 124	5 139 920	5 706 488
Total emplois cycliques	1 565 001	1 294 695	1 984 381	5 612 812
Besoins en fonds de roulement	- 3 498 179	- 3 713 429	- 3 155 539	- 93 676
Trésorerie	4 008 849	2 994 752	4 537 292	4 666 347

Source : Etats financiers d'Avignon Tourisme

Ceci s'explique par le non renouvellement de la DSP des parkings à la clôture de cet exercice, qui a entraîné une diminution des immobilisations nettes inscrites à l'actif de 3,55 M€ et la constatation en créances des valeurs nettes comptables dues par la ville d'Avignon, soit 1,939 M€ au titre de la DSP des parkings et 1,9 M€ au titre de la DSP relative au tourisme (ce point sera développé plus loin).

Les capitaux propres se sont établis à près de 2,2 M€ en 2015, contre 2,6 M€ en 2014.

Le fonds de roulement s'est redressé entre 2012 et 2015 pour atteindre 4,6 M€. La société est donc en mesure de couvrir ses emplois stables par des ressources stables. L'inventaire des immobilisations a été réalisé par un prestataire externe en 2012. Ce prestataire le met à jour annuellement depuis lors. Cependant, il n'existe pas de procédure de sortie des biens précisant leur destination (mise au rebut, vente, dons). Le suivi des immobilisations n'est donc pas totalement fiable.

Au cours de la période examinée, l'endettement à moyen et long terme s'est maintenu à un niveau constant de près de 3 M€. La durée de désendettement, qui atteignait trois ans en 2015, est maîtrisée.

Evolution de la durée de désendettement de la société

	2012	2013	2014	2015
Dettes à MLT	3 075 665	2 239 221	3 565 101	3 151 418
CAF	1 199 042	1 129 339	1 665 063	1 036 284
Durée de désendettement (Dette/CAF)	2,57	1,98	2,14	3,04

Source : Etats financiers d'Avignon Tourisme

Les provisions pour risques et charges ont augmenté de 63 % entre 2012 et 2015, de 469 k€ à 763 k€.

Une forte augmentation a eu lieu en 2014. Ce poste est alors passé à 609 000 €, contre 398 000 € l'année précédente. En 2014, il se composait d'une provision pour risque de 258 000 € destinée à couvrir les litiges en cours (concernant notamment l'annulation d'un contrat de location de photocopieurs), une provision pour engagement de retraite à hauteur de 141 000 €, traduisant un engagement excédant les fonds externalisés auprès de CARDIF (BNP Paribas), et une provision pour charge de 210 000 €, constituée pour le renouvellement des immobilisations sous délégation de service public relative aux parkings, ne figurant pas au bilan au titre des biens repris et dont la charge constatée lors des exercices futurs sera compensée par la reprise de la provision. Cette provision a été reprise, ainsi que la provision de renouvellement et de gros entretien, à l'échéance de la DSP des parkings.

En 2015, la provision pour litige en cours a été majorée de 7 000 € pour atteindre 616 000 €. S'y ajoute une provision de 45 000 € pour la dépréciation totale des titres détenus dans la SCI du Parc des Expositions, alors que la provision pour engagement de retraite est passée à 101 000 €.

Détail des provisions pour risques et charges

En k€	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Provision pour risques / couverture de litiges en cours	81,3	181,3	199,0	90,0	258,0	616,0
Provision pour dépréciation des titres détenus dans la SCI du Parc des Expositions						50,0
Provision de renouvellement et gros entretien	137,1					
Provisions pour charges complémentaires d'amortissement au titre des investissements du délégataire non réalisés et dont la charge future sera compensée par une reprise de provision	585,5	267,5	250,0	242,0	210,0	0,0
Provision pour engagement de retraite non couvert par DEXIA / CARDIF (à compter de 2014)		42,4	20,0	65,0	141,0	101,0

Source : Etats financiers d'Avignon Tourisme

Au niveau du cycle d'exploitation, la société dégage un besoin en fonds de roulement négatif sur toute la période de 2,6 M€ en moyenne. Le BFR traduit le financement nécessaire pour couvrir le besoin résultant du décalage des flux de trésorerie entre les décaissements et les encaissements liés à l'activité. Le BFR négatif de la société constitue donc une ressource alimentant la trésorerie de l'entreprise. La forte diminution du BFR intervenue en 2015 s'explique par l'inscription en créances du montant TTC des valeurs nettes comptables dues par la ville d'Avignon, soit 3,8 M€.

La société maintient un niveau de trésorerie important. Il s'est établi à plus de 4 M€ sur l'ensemble de la période sauf en 2013.

La société dispose de sept comptes bancaires (deux à la banque Palatine, un à la Caisse d'Epargne, un au Crédit Mutuel, un au Crédit agricole, un à la banque LCL et un à la BNP, qui n'est pas utilisé). La multiplicité des comptes serait justifiée par le mécénat, les mécènes bancaires demandant l'ouverture d'un compte auprès de leur établissement. Elle constitue toutefois une zone de risque pour la société. Ainsi, par exemple, le pouvoir de signature qui avait été donné à M. Etienne, vice-président ayant assuré l'intérim de la direction de la société entre le 1^{er} janvier et le 3 mai 2009 n'a été supprimé qu'au 1^{er} janvier 2015. Cette situation constitue une autre illustration de la faiblesse du contrôle comptable et financier de la société, tant en interne qu'en externe. Un suivi rigoureux des comptes et des délégations doit être réalisé.

La société dispose également d'une carte bleue pour le directeur, ainsi que d'un terminal d'encaissement à distance, qui est utilisé par le responsable informatique pour les ventes du service réceptif par téléphone.

Le principal risque hors bilan pour la société résulte de sa prise de participation dans la SCI du Parc des Expositions à hauteur de 45 %. Les recettes de la SCI sont basées sur le versement par Avignon Tourisme d'un loyer fixe de 126 500 € en 2015 puis 157 000 € en 2016 et 158 000 € pour les années ultérieures, ainsi que d'un loyer variable égal à 40 % HT du résultat d'exploitation du Parc des Expositions pour la durée du bail. Jusqu'en 2014, le résultat prévisionnel de la SCI (Cf. paragraphe 6) à terme était équilibré voire légèrement excédentaire. Il n'en est plus de même en 2015. Les projections font apparaître un résultat cumulé à terminaison de - 295 k€. La résiliation du bail emphytéotique entraînerait pour la SCI l'obligation de rembourser l'emprunt bancaire qu'elle a contracté et le compte courant associé de CITADIS à la charge de l'ensemble des associés au *pro rata* de leur participation. Avignon Tourisme a donc dès l'exercice 2015 provisionné pour faire face à ce risque.

4.4 Les frais de siège et leur répartition

Les frais de siège correspondent aux coûts du personnel affecté à des tâches transversales (direction, communication, informatique, finances et ressources humaines) auxquels il faut ajouter les coûts de structure (locaux, honoraires, maintenance informatique et télécommunications). En sont déduits les produits exceptionnels et les reprises sur amortissements, provisions et transferts de charges.

Les frais de siège ont doublé entre 2011 et 2012 du fait de l'intégration du personnel et des frais transversaux du Parc des Expositions et d'un changement de méthode de présentation. Ils se sont ensuite stabilisés, atteignant 2,1 M€ en 2015. Cette évolution n'a pas été présentée ou validée par le conseil d'administration.

La chambre a été confrontée à des difficultés pour obtenir de la SEM des données concernant l'évolution de l'affectation des agents aux activités de la société. Cette ventilation est faite par le directeur avec une certaine opacité. Il ne semble pas qu'elle soit discutée en comité de direction et encore moins présentée de façon explicite au conseil d'administration. Le tableau offrant une ventilation des agents par activité, obtenu à la fin de la période d'instruction par l'équipe de contrôle, fait apparaître un écart avec les effectifs fournis par le service des ressources humaines, qui n'a pas pu être expliqué par la société.

Ventilation des agents par activité

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personnel permanent	n.c.	n.c.	136	138	138	131
Nb total agents ventilés	132,0	126,0	134,0	137,0	141,5	140,0
Dont siège	2,5	2,5	17,7	18,2	18,2	18,8
Dont DSP Tourisme	109,81	104,16	86,70	87,2	91,05	86,45
Dont DSP Parc expo	0	0	13,80	15,8	18,45	20,95
Dont DSP Parkings	19,69	19,34	15,80	15,8	13,8	13,8

Source : Avignon Tourisme

Par ailleurs, les frais de siège ont fait l'objet d'une présentation différente en 2014 et 2015, ce qui a permis d'améliorer la présentation des résultats pour l'exercice 2014 de 352 590 € pour la DSP relative au tourisme, 64 107 € pour la DSP concernant le Parc des expositions et 41 212 € pour la DSP des parkings. Les frais de structure ne sont pas répartis mais comptabilisés globalement.

Frais de siège 2014

DSP	Présentation 2014	Présentation 2015 des frais de siège 2014		Ecart 14-15
		Frais de personnel transverse	Frais de structure	
Tourisme	1 452 154	1 099 564		352 590
Parc des Expositions	264 028	199 921		64 107
Parking	169 732	128 520		41 212
Total	1 885 914*	1 428 005	627 909	- 170 000

Source : Rapports de gestion Avignon Tourisme et rapport annuel du délégataire

*1 935 111 € dans le rapport de gestion 2014

Le périmètre des frais de structure a de surcroît évolué entre 2014 et 2015, les agents chargés de la communication exclusivement ou principalement pour certaines activités ayant été réaffectés à ces activités. En 2015, les frais de siège distinguent, d'une part, les frais de personnels transverse, d'un montant de 1 443 666 € répartis à hauteur de 77 % sur la DSP concernant le tourisme, 9 % sur la DSP des parkings et 14 % sur la DSP du Parc des Expositions, alors que les frais de personnel de la DSP concernant le tourisme représentent 76 % de l'ensemble des frais de personnel des trois DSP et que cette part atteint 9 % pour la DSP des parkings et 14 % pour la DSP du Parc des Expositions et, d'autre part, les frais de structure à hauteur de 673 839 € non répartis par DSP dans le rapport de gestion.

En outre les critères de répartition des frais de siège par DSP ont évolué pendant la période sous revue. Selon les rapports de gestion, ils ont été répartis en fonction de la part respective du résultat d'exploitation de chaque DSP dans le résultat d'exploitation de la société de 2010 à 2013, puis, à compter de 2014, au *pro rata* de la masse salariale affectée à chaque DSP. Cette évolution n'a été ni présentée ni validée par le conseil d'administration. Le rapport de gestion 2015 ne précise pas la méthodologie employée pour affecter les frais de siège devenus les « *frais de personnel transverse* » mais, selon la direction, ce calcul serait toujours effectué sur la base de la masse salariale de chaque DSP.

Evolution de l'affectation des frais de siège aux DSP

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total des frais de siège	1 012 095	1 104 808	2 252 945	1 735 928	1 885 995	2 117 505
Montant frais de siège DSP tourisme	668 332	574 407	1 762 500	1 319 000	1 452 000	1 111 622
Taux pour la DSP tourisme	66 %	52 %	78 %	76 %	77 %	52 %
Critère utilisé pour la DSP tourisme	résultat exploit°	résultat exploit°	résultat exploit°	résultat exploit°	masse salariale	non précisé
Montant frais de siège DSP Parc expo			282 000	226 000	264 000	202 114
Taux pour la DSP Parc expo			13 %	13 %	14 %	10 %
Critère utilisé pour la DSP Parc expo		absent	inconnu	masse salariale	masse salariale	non précisé
Montat frais siège DSP Parkings	343 780	530 372	305 504	190 872	169 732	129 930
Taux utilisé pour DSP Parkings	34 %	48 %	14 %	11 %	9 %	6 %
Critère utilisé pour la DSP Parkings	résultat exploit°	résultat exploit°	résultat exploit°	résultat exploit°	masse salariale	non précisé
Frais de siège affectés	1 012 112	1 104 779	2 350 004	1 735 872	1 885 732	1 443 666
Ecart	- 17	29	- 97 059	56	263	673 839

Source : Avignon Tourisme / rapports du délégataire

Du fait d'une incohérence dans les critères d'affectation des frais de siège en 2012, il y aurait eu une suraffectation sur les DSP de 97 k€ de frais de siège et une sous affectation de 674 k€ en 2014, au moins dans la présentation qui en est faite dans les rapports de gestion. Ceci dénote une absence de fiabilité du suivi des comptes de chaque DSP et donc de l'information fournie aux actionnaires et au délégant, la ville d'Avignon.

La chambre observe au surplus que l'article 27.3 de la convention de délégation de service public relative au tourisme prévoyait que les rapports annuels du délégataire « *seront assortis d'une attestation du commissaire aux comptes sur la correcte ventilation des charges et produits et notamment des charges communes entre ces différents secteurs d'activité (NDLR : au sein de la DSP Tourisme)* ». Cette mesure n'a pas été appliquée par le délégataire, ni réclamée par le délégant alors qu'elle aurait été de nature à éviter les incohérences constatées en ce qui concerne les frais de siège.

Recommandation n° 2 : Formaliser les critères de calcul et de répartition des frais de siège et faire valider cette méthodologie ainsi que toute modification subséquente par le conseil d'administration.

4.5 La délégation de service public des parkings

La DSP des parkings a permis à la société de dégager un résultat de 1,2 M€ sur la période 2010-2015, après prise en compte des dotations aux amortissements et provisions, des frais de siège et du versement de 7,3 M€ de redevances à la ville d'Avignon. Cette DSP était donc rentable à la fois pour la société et pour la ville d'Avignon (voir l'évolution du compte de résultat de la DSP parking en annexe).

La fin de la DSP des parkings, attribuée à un opérateur privé qui a répondu à la consultation organisée par la ville, s'est traduite pour la SEM Avignon Tourisme par une valorisation des biens de reprise non amortis à hauteur de 1,6 M€, leur valeur nette comptable, et la reprise de la provision pour gros entretien qui avait été constituée à hauteur de près de 210 k€, gonflant d'autant le résultat de l'exercice. La valorisation des biens de reprise à leur valeur nette comptable a en effet été actée par l'avenant n° 2 à la DSP signé le 27 décembre 2011. Compte tenu des travaux réalisés, elle a alors été fixée à 1,8 M€ fin 2014. Par avenant n° 4 signé le 30 décembre 2013, la durée de la DSP a été prorogée d'un an jusqu'au 31 décembre 2015 et son annexe a fixé la VNC des biens de reprise en fin de contrat à 1,1 M€ compte tenu des nouveaux investissements réalisés. Lors de la réunion de travail du 11 mai 2016, la VNC proposée par Avignon Tourisme à hauteur de 1,6 M€ a été validée par la ville, ce qui a été confirmé par un courrier du 5 septembre 2016, produit huit mois après la fin de la DSP. Un projet de protocole transactionnel a été rédigé. Le dispositif a été présenté au conseil municipal de la ville d'Avignon le 28 septembre 2016 et au conseil d'administration de la SEM le 12 septembre 2016. Un protocole transactionnel a été signé le 18 octobre 2016.

Le versement de ce montant par la ville d'Avignon sera échelonné sur trois ans (2016 à 2018), avec pour objectif, quel que soit le traitement de la TVA, de maintenir l'impact budgétaire pour la ville en 2016 de cette opération à 0,5 M€, le solde étant étalé pour moitié entre 2017 et 2018. Le montant total à verser par la ville dépendra du traitement de la TVA. L'échelonnement du versement de cette somme entraînera en contrepartie un surcoût en trésorerie pour la SEM si sa propre trésorerie n'est pas suffisamment importante en 2017 et 2018, qu'elle a elle-même estimé à 40 000 €.

Les biens de reprise ont été rachetés par la ville, et non par le nouveau délégataire attributaire du contrat de délégation pour une période de 27 mois jusqu'en avril 2018.

4.6 L'évolution de la situation financière

L'évolution de la situation financière de la société résulte de l'évolution de ses activités détaillées dans le tableau ci-dessous :

Evolution des activités de la société

	DSP Tourisme	DSP Parc des expositions	DSP Parking
2010			Oui
2011		Oui depuis le 1 ^{er} octobre	Oui
2012	Oui	Oui	Oui
2013	Oui	Oui	Oui
2014	Oui	Oui	Oui
2015	Oui	Oui	Oui
2016	Oui	Oui	
2017	Oui	Oui	
2018	Oui jusqu'au 30 avril	Oui	
2019		Oui	
2020		Oui	

Source : CRC

La société n'a défini de stratégie globale pluriannuelle à moyen terme, par exemple à 5 ans, ni de plan d'affaires à court terme, sur les 18 à 36 prochains mois glissants. Les responsables de service n'ont pas de vision globale sur leur budget et ne produisent pas de projection pluriannuelle de leur activité. Quelques éléments d'information sont fournis annuellement au conseil d'administration sur la situation financière de la société et ses perspectives, mais sans approfondissement.

Toutefois, la perte de la DSP des parkings à compter de 2016 a fait prendre conscience à la société des risques encourus concernant son équilibre financier. En décembre 2016, un plan d'économies visant à réduire la masse salariale de près de 740 000 € en cumulé sur les exercices 2016-2018 (réduction sur l'embauche de saisonniers, non reconduction de CDD, non remplacement des salariés absents, non remplacement des départs volontaires) a été présenté au conseil d'administration. Cependant, même ainsi, dans l'hypothèse de la non reconduction de la DSP concernant le tourisme en avril 2018, la société subirait une perte de 2,3 M€ sur cet exercice, impactant ses capitaux propres qui deviendraient négatifs à hauteur de 700 000 € et remettant en question la continuité d'exploitation de la SEM.

Une remise à plat du dossier serait actuellement à l'étude. La question de la transformation de la SEM en SPL voire celle du transfert partiel ou complet de l'activité relative au tourisme à l'intercommunalité seraient envisagés. En tout état de cause, la SEM devra ajuster ses moyens à ses perspectives d'activités.

La chambre observe que les efforts de maîtrise de ses frais de personnel que la SEM prévoit de réaliser sur la période 2016-2018 pour faire face à la situation tendue induite par la perte de la DSP des parkings portent pour l'essentiel sur la DSP du Parc des Expositions et les services supports, et non sur la DSP relative au tourisme. En effet, sur la réduction de 461 000 € de masse salariale attendue entre 2015 et 2017, l'essentiel proviendrait de la DSP du Parc des expositions : 238 000 € (ce qui ramènerait la masse salariale de cette délégation de service public à un niveau proche de celui qui avait été atteint lors du démarrage de cette activité) et 168 500 € des services supports. La masse salariale de la DSP concernant le tourisme ne serait presque pas impactée.

Recommandation n° 3 : Ajuster les moyens de la société à ses perspectives d'activités.

5 LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DU TOURISME

La délégation de service public concernant le tourisme est arrivée à échéance le 31 décembre 2015. Elle a alors été renouvelée pour une période de 28 mois. L'analyse de cette DSP sur la période 2010-2015 a été construite autour d'un bilan qui peut être effectué de cette délégation et de la façon dont la société s'est mise en situation d'obtenir son renouvellement. Elle porte également sur les conséquences probables de ce renouvellement.

5.1 L'attribution à la SEM de la DSP concernant le tourisme en 2004

La société RMG a été attributaire d'une première délégation de service public pour la gestion du Palais des Papes et de l'espace Jeanne Laurent⁵ le 31 décembre 1991. Cette DSP lui a été attribuée pour une durée de 15 ans à compter du 1^{er} janvier 1992. Cette délégation, qui devait se poursuivre jusqu'au 31 décembre 2006, a été renouvelée précocement par la signature d'une nouvelle convention le 28 décembre 2004, qui a confié pour 10 ans à RMG devenue Avignon Tourisme l'exploitation du Palais des Papes, du centre des congrès qui y est installé, de l'espace Jeanne Laurent, du Pont Saint Bénézet et de ses annexes ainsi que les activités d'animation et de développement touristique de l'Office de tourisme précédemment porté par une association.

La convention signée en 2004 comportait treize annexes. Elle a fait l'objet de 6 avenants. L'avenant n° 6, signé le 8 janvier 2014, a prorogé la durée de la convention de délégation de service public jusqu'au 31 décembre 2015 et accepté la répercussion de la hausse de la TVA sur les tarifs d'entrée au Palais des Papes et au pont Saint Bénézet.

L'article L. 1411-2 du CGCT prévoit qu'une délégation de service public ne peut être prorogée que d'un an pour un motif d'intérêt général. Les motifs invoqués dans le préambule de l'avenant n°6 pour cette prorogation étaient « *le renouvellement en mars 2014 du mandat municipal, [le] temps nécessaire au choix par la nouvelle équipe du mode de gestion et de sa mise en œuvre, ainsi que l'application du principe de continuité du service public* ».

5.2 L'équilibre financier de la convention pour le délégataire

Le délégataire est chargé de gérer trois secteurs d'activité : le tourisme culturel et d'animation pour les sites du Palais des papes et du Pont Saint Bénézet, le tourisme d'affaires pour le centre des congrès et l'espace Jeanne Laurent, et l'Office de tourisme. Chaque secteur d'activité fait l'objet d'un équilibre spécifique prévu par la convention de délégation, qui peut être résumé de la manière suivante :

⁵ Bâtiment situé dans le jardin des Doms, à proximité du Palais des Papes, pouvant accueillir des expositions, réceptions et repas de travail.

Equilibre de chaque secteur d'activité selon la convention de délégation

	Tourisme culturel et animation	Tourisme d'affaire	Office de tourisme
Obligations du délégataire	Accueil du public, organisation visites guidées, activités scolaires, expositions, animations, muséographie, publications	Organisation de congrès, conférences, etc. en vue de maintenir ou augmenter la taxe de séjour	Accueil et information des touristes, développer l'offre touristique, animations touristique, coordination des acteurs
Recettes du délégataire	Billetterie et vente de produits de la boutique	Locations de salles	Subvention de la ville de 770 k€/an
Redevances versées au délégant	Fixe de 200 k€ de 2005 à 2007 puis de 150 k€ de 2008 à 2015 Variable à compter de 2008 selon la fréquentation dépassant 530 000 entrées au Palais des papes et 323 000 entrées au pont Saint Bénézet avec un tarif dégressif de 3 € à 0,5 € au Palais et de 1 € à 0,25 € au Pont.		
Patrimoine	Le délégataire prend en charge l'entretien courant, de renouvellement, de réparation, de mise aux normes Le délégataire s'engage sur un programme de renouvellement dont 1,6 M€ de travaux entre 2010 et 2014 au Palais et en fait un compte rendu annuel tout en proposant le programme des 3 années à venir. En outre, un programme spécifique à détailler en 2009 est prévu sur 2010-2014 pour 2,5 M€. Tous les travaux doivent avoir reçu l'accord préalable de la ville.		

Source : Convention de délégation DSP Tourisme 2005-2015

La DSP concernant le tourisme présente un résultat excédentaire sur toute la période sauf en 2010. Elle a permis à la société de dégager un résultat total de 2,2 M€ sur la période 2010-2015 après prise en compte des frais de siège, des dotations aux amortissements et provisions et de reversements à la ville d'Avignon d'un montant total de près de 1,7 M€. Cependant, sur la même période, la société a reçu 4,8 M€ de subventions de la ville d'Avignon pour l'Office de tourisme. D'un point de vue comptable, le résultat global de cette DSP apparaît donc, en première analyse, positif pour le délégataire mais négatif pour le délégant.

Le résultat net de la DSP relative au tourisme (voir en annexe l'évolution du résultat de la DSP tourisme) a été supérieur à ce qui était prévu au compte d'exploitation prévisionnel (CEP) : il s'est établi à 1,3 M€ sur la période de 2010 à 2014, alors que le CEP avait prévu sur la même période un résultat net de 422 k€.

L'analyse de la performance financière de la société sur cette délégation peut être affinée selon les secteurs ou activités. La formation du résultat, qui a atteint 1,5 M€ par an en moyenne sur la période 2010-2015, provient de quatre activités : il est essentiellement issu de la billetterie du Palais des Papes (1,7 M€ de résultat en moyenne par an) et, dans une moindre mesure, de celle du pont Saint Bénézet (423 000 € par an de résultat en moyenne), des ventes de la boutique (196 000 € de résultat en moyenne par an) et des locations de l'espace Jeanne Laurent (146 000 € par an de résultat en moyenne). Ces quatre activités ont connu de bonnes progressions de leur résultat sur la période : les hausses constatées se sont inscrites dans une échelle de + 161 % pour la boutique à + 37 % pour l'espace Jeanne Laurent. Ces progressions ont par ailleurs été régulières sauf pour la billetterie du Palais et du Pont, qui ont baissé respectivement de 6 % et de 20 % entre 2014 et 2015.

Quatre autres services ont généré des résultats négatifs sur tout ou partie de la période : le service réceptif groupes (- 99 000 € par an de résultat en moyenne), la boulangerie (- 78 000 € par an de résultat en moyenne), le centre des congrès (- 269 000 € par an de résultat en moyenne), le traiteur (5 000 € de résultat par an en moyenne) et l'Office de tourisme (- 302 000 € de résultat par an en moyenne). Le service traiteur a été fermé en 2010 mais la société a été attaquée au prud'hommes par plusieurs employés en CDD du fait de la multiplication de leurs contrats et de leurs imprécisions. La société a été condamnée.

Le service réceptif, qui travaille depuis 2012 à la fois pour la DSP concernant le tourisme et pour la DSP du Parc des expositions, est affecté uniquement à la DSP relative au tourisme.

Force est de constater que l'ensemble des événements ou manifestations organisés ont été déficitaires sur la période 2010-2015, sauf l'Expo Pont organisée de 2010 à 2012. Les déficits cumulés ont atteint 428 000 € pour l'exposition Barcelo⁶, 228 000 € pour Altera Rosa⁷, 187 k€ pour les Papesses⁸, 176 000 € pour les Luminescences⁹ et 103 000 € pour le parcours du Palais. La chambre observe que deux des événements déficitaires, l'exposition « *Les Papesses* » et l'exposition « *Barcelo* », sont organisées à la demande expresse de la ville pour exposer les œuvres de la fondation d'art Lambert, qui s'est installée en 2000 à Avignon. Dans sa séance du 21 mai 2010, la PDG a en effet informé le conseil d'administration de son souhait d'organiser une exposition sur Barcelo malgré le déficit attendu de 300 000 € pour la société. Pour l'organisation de l'exposition « *Les Papesses* », la société avait, le 4 septembre 2012, signé avec la collection Lambert une convention de partenariat prévoyant un partage des résultats.

La collection Lambert restait cependant redevable à la société de plus de 70 000 € dont 40 000 € pour la prise en charge d'une partie du déficit et près de 30 000 € au titre de certains équipements muséographiques. A la demande de la ville, une remise gracieuse de 15 k€ a été accordée par la société à la collection Lambert. En 2014, à la suite de la conclusion d'un protocole d'accord, une somme de 22 400 € a été versée à la SEM. Restait donc une créance non recouvrée de 32 600 €.

5.3 L'information du délégué

La convention d'exploitation prévoyait la possibilité pour la ville d'organiser, à ses risques et périls, des expositions de prestige (avec mise en place d'une régie de recettes spécifique).

L'article 10.2 précisait qu'elle en assumerait les frais, le délégataire étant tenu de fournir les moyens humains et matériels nécessaires. L'article 18 prévoyait que, pour les expositions organisées par la ville, un tarif « exposition seule » serait appliqué par la ville et une régie de recettes serait mise en place pour permettre au délégataire de percevoir, au nom et pour le compte de la ville, les recettes correspondant à la perception des tarifs « exposition seule ». En pratique, aucun accord de ce type n'a été conclu, l'actionnaire majoritaire, la ville d'Avignon, se contentant d'imposer la réalisation de certaines expositions, aux risques et périls du délégué, sans que les autres membres du conseil d'administration ne s'y opposent.

⁶ Artiste moderne espagnol ayant exposé au Palais des Papes en 2010 et 2011.

⁷ Expositions annuelles autour des roses et de roses nouvellement créées dans le Palais des Papes.

⁸ Expositions d'œuvres d'artistes femmes modernes au sein du Palais des Papes.

⁹ Spectacle son et lumières sur les murs du Palais des Papes.

La convention de délégation de service public prévoyait, dans ses articles 25 à 27, la fourniture de rapports annuels comprenant, d'une part, un compte rendu technique sur l'effectif du service et la qualification des agents, l'évolution générale des ouvrages et matériels, les modifications éventuelles de l'organisation du service, les manifestations exceptionnelles, le détail des travaux réalisés, une analyse de la qualité du service rendu aux usagers, le nombre d'usagers par activité et par catégorie tarifaire et, d'autre part, un compte rendu financier par activité comprenant un compte de résultat et une analyse des dépenses et des recettes. L'article 16.2 de la convention prévoyait qu'à l'appui du compte rendu technique ci-dessus mentionné, le délégataire préciserait la nature et le montant hors taxes des renouvellements effectués et proposerait un programme de renouvellement pour les trois années suivantes.

La SEM Avignon Tourisme produit chaque année un rapport annuel du délégataire qui détaille la politique qualité du service, fournit une analyse de l'exécution et une analyse comptable du résultat de chacune des activités et précise le personnel employé et la formation des frais de siège.

5.4 L'exécution du service

5.4.1 L'appréciation de la qualité du service délégué

En l'absence de précisions dans la convention de délégation de service public mise en œuvre sur la période 2005-2015, la chambre a tenté d'établir des indicateurs pertinents de la qualité de l'exécution du service public au regard des objectifs fixés par secteur d'activité dans l'article 6 de la convention de délégation du 28 décembre 2004, complété par le descriptif des éléments attendus dans le compte rendu technique du rapport annuel du délégataire (RAD) figurant à l'article 26 de ladite convention.

Indicateurs relatifs à l'activité du service délégué

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Source
Secteur tourisme culturel et animation							
Fréquentation du Palais des papes	555 507	572 972	599 159	595 257	611 836	641 500	RAD*
Ticket moyen du Palais des papes en €	7,82	8,22	8,25	8,29	8,32		RAD
Panier moyen ¹⁰ Boutique Palais en €	11,5	10,7	11,1	11,4	12,8		RAD
Fréquentation du Pont	327 586	318 263	373 324	370 351	384 842	380 500	RAD
Ticket moyen du Pont en €	2,7	2,75		2,63	2,68		RAD
Panier moyen Boutique Pont en €	5,4	5,40	6,50	6,50	6,60		RAD
Nombre de groupes ou visites guidés	4 667	4 981	5 255	5 535	6 390		RAD
Secteur du tourisme d'affaire							
Nb d'événements accueillis au centre des congrès	116	123	147	159	224	163	RAD
<i>dont nb de location de l'espace Jeanne Laurent</i>	27	22	22	30			RAD
Office de tourisme							
Fréquentation office + TGV	334 766	227 834	231 000	238 215	230 303	302 150	RAD
Impact pour la ville d'Avignon							
Evolution de la taxe de séjour en €	667 879	743 736	802 353	919 049	920 517	950 550	CRC/ ANAFI
Nombre de séjours congressistes	29 874	35 975	37 000	42 000	48 781		RAD
Retombées économiques pour la ville des congrès en M€	4,33	5,47	7,70	8,10	9,70		RAD

Source : CRC / Avignon Tourisme - * RAD : rapport annuel du délégataire

¹⁰ Ticket moyen ou panier moyen : chiffre d'affaires divisé par le nombre de passage en caisse.

Force est de constater la progression tout à fait satisfaisante des indicateurs d'activité et d'impact de la DSP concernant le tourisme : la fréquentation du Palais des Papes et du Pont Saint Bénézet a progressé respectivement de 15 % et 16 % sur la période, alors que le ticket moyen du Palais a augmenté et que celui du Pont est resté stable, le nombre d'événements accueillis au centre des congrès a pratiquement doublé et la taxe de séjour perçue par la ville a augmenté de 38 % entre 2010 et 2015. La chambre observe qu'elle a atteint 834 k€ par an en moyenne entre 2010 et 2015 soit 64 k€ de plus par an que la subvention annuelle de 770 k€ attribuée par la ville pour l'Office de tourisme et représentant, à l'époque, le niveau attendu de la taxe de séjour¹¹.

Seule la fréquentation de l'Office de tourisme est en baisse de 31 % sur la période, malgré l'ouverture en 2011 d'un point d'information délocalisé dans la gare TGV. Cette baisse de fréquentation peut s'expliquer par le développement de l'usage d'internet et la fréquentation accrue des sites web développés par Avignon Tourisme.

L'Office de tourisme a en effet été classé en première catégorie par arrêté préfectoral du 16 janvier 2015 pris après délibération du conseil municipal en date du 23 septembre 2014. Il est aussi certifié depuis 2014 « *NF service – Office de tourisme*¹² » et bénéficie de la marque de qualité « *Qualité Tourisme* »¹³. Le classement d'un Office de tourisme permet de reconnaître son rôle structurant en matière de tourisme au plan local et la professionnalisation des missions. Un classement en catégorie I reconnaît particulièrement le fait que l'office dispose d'une équipe renforcée et déploie une promotion d'envergure nationale ou internationale dans un bassin de consommation.

De fait, depuis 2010, l'Office de tourisme a développé une action spécifique d'accueil à distance (demande de documentation et vente à distance), de partenariat avec les professionnels du tourisme et avec la presse. Le site internet propose aux partenaires de l'office, moyennant une cotisation faible (150 €) une commercialisation de leurs produits en ligne. En 2015, cette formule rassemblait 38 partenaires et 106 produits (hébergements, excursions, croisières, spectacles, animations, etc.) pour 13 400 réservations et 38 000 clients. Enfin, le service presse développe des contacts avec les journalistes spécialisés (421 en 2015 dont 97 sur site dont 73 internationaux) afin de promouvoir et développer la valorisation de la destination dans la presse et les réseaux sociaux (748 articles et reportages la concernant ont été produits en 2015).

5.4.2 *Les engagements au titre du patrimoine*

La convention de délégation de service public prévoyait, dans son annexe X, un renouvellement programmé des équipements mis à disposition du délégataire (mobilier et équipements) ainsi qu'une garantie permettant d'en financer le renouvellement accidentel. En outre, un programme de 2,5 M€ à définir avant le 31 décembre 2009 devait être mis en place pour le renouvellement des installations sur la période de 2010 à 2014. Le délégataire devait justifier chaque année, en annexe du rapport annuel du délégataire, la nature et le montant des travaux de renouvellement effectués et proposer un programme de renouvellement pour les trois prochaines années glissantes.

¹¹ Il est à noter que, dans le cas des offices de tourisme constitués sous forme d'EPIC, l'article L. 133-7 du code du tourisme prévoit que la commune reverse à son Office de tourisme le produit de la taxe de séjour.

¹² Norme Afnor certifiant la qualité du service d'un Office de tourisme.

¹³ Marque créée par l'Etat, centrée sur l'amélioration de la satisfaction des clients.

En pratique, aucune information n'a été jointe aux rapports d'activité annuels du délégataire concernant les travaux de renouvellement entrepris. L'analyse des investissements réalisés met en évidence un sous-investissement du délégataire, particulièrement important sur la période 2010-2015.

Analyse des investissements réalisés au regard des investissements prévus

	2004	2005-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2010-2015	Total DSP
Investissements prévus en €		2 237 400	700 000	700 000	700 000	900 000	1 108 000		4 108 000	6 345 400
dont annexe X		2 237 400	200 000	200 000	200 000	400 000	608 000		1 608 000	3 845 400
dont lissage 2,5 M€			500 000	500 000	500 000	500 000	500 000		2 500 000	2 500 000
Investissements réalisés en €	717 585	2 074 076	355 266	215 846	1 174 388	533 860	194 204	529 857	3 003 421	5 077 497
dont siège	398 044	230 689	18 180	43 798	53 709	32 080	29 332		177 099	407 788
dont biens propres				251 689					251 689	251 689
Total réalisé pour la DSP	319 541	1 843 387	337 086	172 048	1 120 679	501 780	164 872		2 296 465	4 139 852
Ecart non réalisé	- 319 541	394 013	362 914	527 952	- 420 679	398 220	943 128		1 811 535	2 205 548

Source : Avignon Tourisme

Le sous-investissement du délégataire a atteint 1,8 M€ sur la période 2010-2015, soit 82 % du sous-investissement total constaté. Les constatations de la chambre montrent que le délégant n'a pas suivi ce dossier, ce qui l'aurait conduit à rappeler le délégataire à ses obligations.

5.5 Les recettes

L'équipe commerciale que la SEM a mise en place au titre de la DSP relative au tourisme est organisée de la façon suivante (voir l'organigramme figurant en annexe 9.2) :

Le domaine des congrès, au titre duquel sont assurées des prestations de service dans le cadre d'un événement (réservation de salles du centre, hôtes / hôtesse d'accueil, équipements de projection, pauses café, sous-traitance de restauration, etc.). La structure concernée est placée sous la responsabilité directe du directeur de la SEM et comporte :

- 9 commerciaux ;
- 7 employés à l'exploitation ;
- 1 employé sur « pause-café ».

Le domaine du Palais et du Pont, dans le cadre duquel sont assurées les activités commerciales suivantes :

- Vente de billetterie pour les groupes et les individuels (vente spontanée ou bien vente planifiée d'après l'outil GPS, par le service réceptif de l'agence) ;
- Vente en boutique de souvenirs autour du Palais, du Pont et de la ville d'Avignon ;
- Vente de nourriture et de boissons au restaurant de la terrasse du palais ;
- Gestion de distributeurs de boissons et de friandises.

Cette structure est placée sous la responsabilité du directeur adjoint chargé du développement et de la qualité et emploi :

- 1 commercial ;
- 27 employés à l'exploitation ;
- 10 employés au service réceptif.

Le domaine de l'Office de tourisme, qui relève de la responsabilité d'un directeur adjoint et comporte 15 employés assurant :

- La vente à distance (par téléphone) d'hébergements dans un rayon de 20 km autour de la ville d'Avignon, de la billetterie d'événements, de produits mixtes (« packages »),
- La vente en boutique de souvenirs et de billets.

Par ailleurs, la SEM permet aux usagers de réaliser des achats en ligne de billets et de séjours via les sites de billetterie sur internet.

Le tableau ci-dessous présente la ventilation du chiffre d'affaires, depuis l'année 2012, par point de vente :

Ventilation du chiffre d'affaires TTC par point de vente depuis 2012

En €	2012	2013	2014	2015
Palais des Papes	5 500 431,52	7 217 366,17	6 360 529,98	6 650 424,00
Pont Saint Bénézet	900 711,06	988 206,50	1 074 988,00	962 917,50
Office de tourisme	66 252,00	203 626,00	145 215,50	147 724,00
Service Réceptif	913 870,00	1 027 136,51	1 237 408,86	1 220 811,83
Internet		16 119,90	283 396,00	401 164,50
Total	7 381 264,58	9 452 455,08	9 101 538,34	9 383 041,83

Source : Avignon Tourisme

Le chiffre d'affaires a progressé de 21 % entre 2012 et 2015. Cette progression est surtout sensible au Palais des Papes et en ce qui concerne le service réceptif. L'Office de tourisme a vu son chiffre d'affaires passer de 66 en 2012 à 204 k€ en 2013 puis se stabiliser à 146 000 € en 2014 et 2015. Les ventes par internet, qui n'existaient pas en 2012, représentaient 4 % du chiffre d'affaires en 2015, soit plus de 400 000 €.

5.5.1 La billetterie du Palais des Papes et du pont Saint-Bénézet

La chambre a examiné sur place les processus de vente et d'inventaire. L'objectif était d'analyser le processus et sa robustesse face au risque d'erreur ou de fraude. Les observations suivantes sont tirées des constats effectués à l'occasion de ces déplacements.

Les conditions de vente (tarifs de vente) sont décrites au sein du livret d'accueil, communiqué aux caissiers à leur arrivée. Ce document est mis à jour annuellement et est communiqué à nouveau aux caissiers lors de la formation du personnel saisonnier en mars. Il décrit notamment les gratuités et les tarifs réduits.

Les vérifications effectuées dans le cadre du contrôle ont mis en évidence les anomalies suivantes :

- La présence de la touche « *Gratuité pour Jumelage* », active dans l'outil IREC alors qu'elle ne devrait plus être utilisée depuis le 31 décembre 2015. L'analyse des extractions des ventes 2016 dans IREC, permet d'identifier l'utilisation de cette gratuité deux fois en 2016 pour un montant total de 224,50 € ;
- En cas de coupure informatique, l'outil IREC permet de procéder en mode « dégradé » à la vente des billets individuels. Cependant, le lien avec le service réceptif est perdu, de sorte que les ventes des billets groupe ne peuvent pas être assurées. La régularisation est réalisée ensuite lors de la fin de la coupure informatique. Il conviendrait qu'en cas de coupure informatique, les caissiers puissent continuer à exercer les tâches qui leur sont dévolues en mode « *hors connexion* » ;
- Les touches des tarifs et des modes de paiement actifs doivent correspondre strictement aux tarifs et modes de paiement en vigueur. Aucune autre possibilité ne doit être laissée aux caissiers pour éviter les erreurs manuelles ;
- L'outil de caisse utilisé dans la salle de restauration en terrasse du Palais des Papes permet d'annuler un encaissement réalisé, sans accès administrateur. Techniquement, l'outil en place ne permet pas d'autre solution. Cependant, il serait de bonne pratique que seul un accès administrateur puisse annuler une vente réalisée ;
- L'inventaire physique des boissons et des friandises des distributeurs du Palais des Papes gérés par la société n'est pas réalisé à l'aveugle. Pour que cet inventaire soit réellement fiable, il conviendrait qu'il soit réalisé à l'aveugle sur une feuille vierge.

5.5.2 *L'office de tourisme*

L'équipe de vente à distance se voit communiquer les coordonnées bancaires des clients par téléphone. Aucun engagement formel (contractuel) concernant la confidentialité et l'obligation de non communication de ces données n'est signé par l'équipe concernée. Cette équipe est constituée de quatre personnes internes à l'Office et d'employés saisonniers (recrutés pour des périodes de 7 à 9 mois).

Il serait nécessaire de sensibiliser le personnel ayant accès aux coordonnées bancaires des clients sur la confidentialité de ces données. Par ailleurs, les employés concernés devraient s'engager formellement à ne pas diffuser ces éléments.

La société devrait trouver une solution technique afin d'éviter la double saisie des données dans IREC et dans Sage 100. En effet, cette double saisie est potentiellement source d'erreurs et constitue aussi une perte de temps. La chambre invite la société à fiabiliser les processus de vente à chacun de ses points de vente pour éviter tout risque de fraude.

5.5.3 *Analyse des politiques de réduction ou de gratuité appliquées*

L'article 18 de la convention de délégation de service public prévoit que les tarifs sont fixés par la ville sur proposition du délégataire, l'annexe IX fixant les tarifs pour la première année de la délégation pour les visites du Palais des Papes, du pont Saint Bénézet, des visites guidées, des balades, des nocturnes et conférences, du Palais secret, des visites de la ville pour des groupes ou à thèmes et des locations de salles (espace Jeanne Laurent, salle du Grand Tinel, salle de la Grande audience, salles du centre des congrès). L'avenant n° 4 à la convention de délégation, conclu le 5 février 2010, a créé des tarifs pour des projections cinématographiques et l'avenant n° 6 a autorisé l'augmentation des tarifs pour répercuter la hausse de la TVA à compter de janvier 2014.

En application de ce dernier avenant, les tarifs pleins des visites du Palais des Papes et du pont Saint Bénézet sont passés respectivement de 9,50 € à 11 € et de 4 € à 5 € en 2016, soit une hausse de 16 % et 25 % respectivement.

Les conditions tarifaires à appliquer sur la billetterie du pont Saint Bénézet et au Palais des Papes sont validées par la ville d'Avignon, au sein du règlement intérieur, datant de 2004 auquel ont été agrafés divers documents (délibération du conseil municipal, avenant au contrat de DSP, etc.) jusqu'en juillet 2012, sans remise en forme ni consolidation. L'analyse de ce document montre que les conditions tarifaires suivantes ont été validées :

Les tarifs réduits concernent :

- Les jeunes de 8 à 18 ans ;
- Les étudiants ;
- Les familles nombreuses ;
- Les retraités ;
- Les groupes composés d'au moins 20 personnes ;
- Les accompagnateurs d'un détenteur de la Clé du Palais.

Sont exonérés de droits d'entrée :

- Les enfants de moins de 8 ans ;
- Les chômeurs ;
- Les Avignonnais le dimanche du 1^{er} septembre au 30 juin ;
- Les jeunes de la GOGA de moins de 18 ans tous les jours du 1^{er} septembre au 30 juin ;
- Les titulaires de la clé du Palais ;
- L'ensemble de ces personnes, lors des manifestations culturelles nationales auxquelles la ville a décidé de s'associer.

Les caissiers travaillant au Palais des Papes, au Pont Saint Bénézet et à l'Office de tourisme sont formés sur la base du livret d'accueil. Or ce document précise que sont exonérés de droits d'entrée :

- Les enfants de 8 à 17 ans ;
- Les étudiants universitaires (sur présentation de la carte d'étudiant en cours de validité) ;
- Les familles nombreuses (pour tous les membres de la famille, sur présentation de la carte famille nombreuse) ;
- Les groupes à partir de 20 personnes.

De plus, les conditions tarifaires suivantes sont mentionnées dans le livret d'accueil, mais n'ont pas fait l'objet d'une validation par la mairie d'Avignon :

- Gratuité pour personnes handicapées (sur présentation de la carte) : d'après le directeur adjoint, il s'agit d'une erreur de frappe ; le public concerné bénéficierait en réalité d'un tarif réduit, mais la ville ne le mentionne pas ; cette réduction serait accordée par Avignon Tourisme car elle constitue un usage dans les grandes institutions culturelles pour les personnes handicapées ;

- Gratuité pour les détenteurs de la carte CEZAM : la mention de cette particularité tarifaire résulterait également d'une faute de frappe ; les détenteurs de la carte CEZAM bénéficiant en réalité d'un tarif réduit (non mentionné dans les accords de la ville d'Avignon) dans le cadre d'un accord commercial spécifique à Avignon Tourisme passé avec l'opérateur ;
- Détenteurs d'un billet Splashworld sur les entrées du Palais et du Pont ainsi que pour les billets jumelés : il s'agit d'un accord commercial spécifique à Avignon Tourisme passé avec l'opérateur pour la création d'un billet couplé ;
- Personnes bénéficiaires du RSA (sur présentation d'un justificatif) : Avignon Tourisme leur accorde une réduction conformément à un principe en usage dans toutes les grandes institutions culturelles ;
- Congressistes, sur présentation de leur badge de congrès (Charte Bienvenue aux congrès valable pour le Palais et le billet jumelé Palais + Pont et Pont) : il s'agit d'un tarif groupe qu'Avignon Tourisme accorde aux congressistes car ils sont par définition en groupe ;
- Provence pass (possibilité de tarif réduit selon l'inscription sur la carte Provence Pass Privilège) : il s'agit d'un accord commercial spécifique à Avignon Tourisme passé avec l'opérateur ; la carte donne accès au tarif réduit à partir de 17 heures ;
- Conservateurs-guides, journalistes et détenteurs des cartes ICOMOS : les intéressés bénéficient de mesures commerciales spécifiques conformément également à des pratiques nationales, selon le directeur adjoint de la SEM ;
- Groupes (à partir de 20 personnes pour les adultes et 10 pour les enfants des écoles) : conformément à une pratique usuelle de la part des grandes institutions culturelles patrimoniales, selon le directeur adjoint, la réduction tarifaire accordée aux groupes s'accompagnent du bénéfice de la gratuité pour le chauffeur de leur bus ainsi que pour ses accompagnateurs.

L'analyse de certaines mesures de gratuité montre qu'elles ont été mises en œuvre au-delà de leur cadre d'application. Ainsi, alors que la gratuité bénéficiant aux « *Groupes scolaires d'Avignon et du Grand Avignon* » (COGA) est censée n'être en vigueur que lors de l'année scolaire (du 1^{er} septembre au 30 juin), l'analyse des données IREC fournies par la SEM fait apparaître que sur la période 2012-2014, 229 gratuités ont été réalisées sur cette indication en juillet et en août.

De même, alors que la gratuité « *Avignonnais* » est censée bénéficier aux habitants d'Avignon et de Montfavet sur la période du 1^{er} septembre au 30 juin, sur présentation d'un justificatif de domicile, l'analyse des données montre qu'entre 2012 et 2014, ce tarif a été attribué 15 fois en juillet et août.

Plus généralement, l'analyse des extractions du logiciel de billetterie IREC des ventes réalisées sur la période de 2012 à 2015 montre que la volumétrie des gratuités a baissé entre 2012 et 2013 puis s'est stabilisée à hauteur de 9 % des billets émis.

Analyse du volume de billets gratuits émis par Avignon Tourisme

Gratuité	2012	2013	2014	2015	Total général
Non	311 612	455 600	455 581	476 101	1 698 894
Oui	37 597	46 550	44 284	47 194	175 625
Total général	349 209	502 150	499 865	523 295	1 874 519
% gratuité	11 %	9 %	9 %	9 %	9 %

Source : Avignon Tourisme

Selon le directeur adjoint chargé du développement et de la qualité, les mesures de gratuité font l'objet d'un suivi quantitatif mensuel. En revanche, la direction ne revoit pas ces mesures d'une façon fine, par condition tarifaire afin de vérifier qu'elles sont bien justifiées et cohérentes avec la politique de la SEM.

Enfin, l'analyse de la chambre montre certaines incohérences par rapport aux tarifs validés par la commune et/ou le livret d'accueil des caissiers. Ces incohérences affectaient 4 % des billets émis en 2015 par Avignon Tourisme.

Billets émis selon des conditions tarifaires incohérentes avec les conditions validées par la ville ou présentées par le livret d'accueil

	2012	2013	2014	2015	Total	Commentaire
G12 - Accompagnateur	3 293	3 321	2 672	2 877	12 163	Mentionné par la ville en tarif réduit " <i>Accompagnateur clé du Palais</i> " Mentionné par le livret des caisses en gratuité " <i>Personnes handicapées à 80% et plus et son accompagnateur</i> "
G16 - Etudiants	-	-	58	-	58	Mentionné par la ville et le livret des caisses en tarif réduit
R04 - Familles nombreuses	4 784	1 352	135	-	6 271	
G01 - Handicapé 80%	4 356	4 287	5 532	5 294	19 469	
01 - Remise par défaut	394	679	491	50	1 614	Non mentionné par la ville et le livret d'accueil
G05 - Etudiants beaux-arts-histoire de l'art-archi	518	-	-	-	518	
G14 - Jumelage ville d'Avignon	51	203	39	29	322	
G15 - Partenaire hôtel	7	-	-	-	7	
G02 - Conservateurs-guides	1 110	1 581	1 275	1 674	5 640	Présent dans le livret Non mentionné par la ville
G03 - Journalistes	1 923	2 702	1 988	2 393	9 006	
G04 - Gratuités société	1 645	8 062	4 311	6 003	20 021	
G09 - Bienvenue en Provence	200	263	252	337	1 052	
Total général	18 281	22 450	16 753	18 657	76 141	
% des billets émis	5 %	4 %	3 %	4 %		

Source : Avignon Tourisme

Selon le directeur adjoint en charge du développement et de la qualité, la distinction dans le livret d'accueil entre mesures de gratuité et mesures de réduction serait affectée d'une erreur de frappe qui expliquerait certains des écarts constatés. Par ailleurs, il estime qu'il est de la responsabilité commerciale de la SEM d'aller au-delà des exigences de la ville et de définir des pratiques commerciales qui s'inscrivent dans les pratiques en usage au niveau national ou international (cas des personnes handicapées, des allocataires du RSA, des familles nombreuses par exemple). La société souhaite aussi préserver son image, et donc celle de la ville, en accordant des tarifs préférentiels aux journalistes, conservateurs et guides. Enfin, se considérant en concurrence avec d'autres sites qui ont adopté des pratiques similaires, la SEM a passé des accords commerciaux avec des opérateurs de voyages ou des distributeurs.

Avignon Tourisme s'inscrit cependant dans une délégation de service public. Aux termes de l'article 18 de la convention applicable durant la période examinée, « *Les tarifs des activités déléguées (secteur du tourisme culturel et secteur du tourisme d'affaire) sont fixés par la ville sur proposition du délégataire. L'annexe IX fixe les tarifs pour la première année d'exécution du contrat. La ville et le délégataire examineront chaque année, en fonction du marché touristique, de la politique culturelle de la ville et dans le respect du principe d'égalité des usagers devant le service public leur possible évolution. Le délégataire devra faire une proposition tarifaire en ce sens avant le 30 juin de chaque année afin de pouvoir être soumises au Conseil Municipal. Les tarifs éventuellement modifiés pourront être en vigueur au 1^{er} janvier de l'année suivante. (...) Les tarifs applicables aux activités annexes que le délégataire est autorisé à exercer, à titre accessoire (locations d'espaces, prestations guidées pour des organismes liés au tourisme, autres prestations de services), seront transmis pour information à la ville. Les tarifs d'entrée dans les monuments, des locations d'espaces et autres prestations de services incluront la TVA au taux légal en vigueur (...). La ville pourra demander des tarifs préférentiels, ne pouvant être inférieurs aux coûts générés pour le délégataire, pour certaines manifestations et pour certaines structures tierces ayant une activité d'intérêt général pouvant contribuer au développement touristique. Dans ce cas la réservation deviendra ferme seulement trois mois avant la date prévue. Le délégataire sera tenu d'appliquer des réductions pour la visite et les ateliers éducatifs du Palais des papes et du Pont Saint-Bénézet à des organismes à but social et la gratuité aux groupes scolaires de la COGA. Toute proposition ou modification devra être soumise à l'approbation du Conseil Municipal* ».

La chambre observe qu'aucune concertation régulière formalisée n'a été organisée entre le délégataire et le délégant sur la question de l'évolution des tarifs. Si la convention laisse une certaine liberté au délégataire concernant les prestations annexes et notamment les visites guidées, il n'en va pas de même pour les entrées dans les monuments historiques. Toute mesure de réduction ou de gratuité doit être approuvée par le délégant et les conditions utilisées à la vente doivent correspondre aux tarifs validés par la mairie.

La SEM devra donc mettre à jour le livret d'accueil conformément aux tarifs clarifiés et validés par la ville, le diffuser auprès des membres de ses services commerciaux, assurer leur formation, notamment celle des saisonniers, et imposer l'inscription d'une condition tarifaire spécifique lorsqu'une gratuité ou réduction est attribuée. Enfin, sur la base des conditions tarifaires utilisées, la direction commerciale de la SEM doit assurer un suivi fin des gratuités et réductions afin de vérifier qu'elles sont bien justifiées.

5.5.4 Les taux de TVA appliqués

L'analyse des taux de TVA appliqués en 2015 montre que deux taux qui n'étaient plus en vigueur cette année-là ont été mis en œuvre : le taux de 19,6 % a été appliqué une fois et celui de 7 % quatre fois.

Dans l'outil de billetterie IREC, ces ventes ont été annulées rapidement. La comptabilité réalise de son côté des tests périodiques afin de vérifier que les bons taux de TVA sont appliqués.

D'après les services de la SEM, des erreurs manuelles de désignation de TVA ont été commises lors de la création de deux prestations dans IREC par les responsables d'exploitation. Même si ces erreurs ont ensuite été corrigées, les vérifications opérées par la chambre ont montré que des taux de TVA non valides étaient toujours référencés dans les systèmes IREC et Sage et pouvaient donc être appliqués.

La complexité de ces rapprochements et les risques d'erreur résiduels conduisent la chambre à recommander à la SEM de formaliser dans une procédure comptable le traitement de toutes ses activités (cession interne, refacturation avec les prestataires, etc.) et d'utiliser les différents journaux comptables. De plus, afin d'éviter les erreurs manuelles, il convient de désactiver dans les outils de billetterie et les outils comptables la possibilité d'utiliser des taux de TVA qui ne sont pas en vigueur.

5.5.5 Les prestations du Centre international des congrès

L'article 18.2 de la convention applicable sur la période examinée par la chambre a mis en place une politique de réduction de tarifs et de gratuité. La ville peut demander des tarifs préférentiels ne pouvant être inférieurs aux coûts du délégataire pour « *certaines manifestations et pour certaines structures tierces ayant une activité d'intérêt général pouvant contribuer au développement touristique* ». En outre, le délégataire est tenu d'appliquer des réductions pour la visite et les ateliers éducatifs du Palais et du Pont « *à des organismes à but social et la gratuité aux groupes scolaires de la COGA* ». Le conseil municipal doit approuver toute nouvelle proposition ou modification de cette politique.

En ce qui concerne le centre des congrès, des remises sont accordées, soit à la demande de la ville, soit à titre commercial par le délégataire lui-même.

Remises accordées au centre des congrès

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Accordées par la ville	96 644,54	174 842,16	107 086,86	113 939,20	86 675,00	71 811,50
Accordées par le délégataire	69 276,44	87 178,50	94 356,00	116 963,94	97 218,71	66 803,27
TOTAL	165 920,98	262 020,66	201 442,86	230 903,14	183 893,71	138 614,77
Chiffre d'affaires	1 432 699	1 537 437	1 737 520	1 577 126	1 817 936	1 517 461
Taux de remise	12 %	17 %	12 %	15 %	10 %	9 %

Source : Avignon Tourisme

Ces remises sont importantes. Elles ont représenté en moyenne 12 % du chiffre d'affaires annuel sur la période 2010-2015, et jusqu'à 17 % en 2011, avant de décroître en valeur et en part relative à partir de 2013.

L'analyse de la liste des remises accordées par la ville en 2015 montre que celle-ci n'est pas conforme à ce que prévoyait l'article 18.2 précité de la DSP.

Détail des remises accordées par la ville en 2015

Nature	Date	Montant €	Motif
CONGRES REGIONAL DES LOGES	31/01/2015	5 800	
CONFERENCE MAIRIE	07/06/2015	1 780	
FESTIVAL "RESONANCE"	24-26/07	12 748	
LE CREUF (congrès réanimateurs et urgentistes)	07/10/2015	4 452	
SEMAINE PATRIMOINE	17/09/2015	3 769	
TELETHON lancement national	19/09/2015	2 400	
FESTIVAL DES JEUX DE L'ESPRIT	30/10 AU 01/11/2015	18 437	DSP
DROITS DE L'HOMME	05/11/2015	11 025	
JOURNEE DE LA GENTILLESSE	08/11/2015	1 375	
CENTRE D'APPEL DU TELETHON	02 - 06/12/2015	8 375	
REUNION MAIRIE SERVICE RH	10/12/2015	1 650	
TOTAL VILLE		71 811	

Source : Avignon Tourisme

Les remises sont accordées sur simple demande de la ville, adressé par mèl à la SEM, sans formalisation ni validation par le conseil d'administration. S'il est manifeste que la SEM Avignon Tourisme est un outil au service de l'attractivité de la ville, il n'en demeure pas moins que, compte tenu de leur impact financier, l'ensemble des actionnaires doivent être informés des réductions accordées et donner leur accord à cette politique.

Recommandation n° 4 : Faire valider par le conseil d'administration la politique de remise que la SEM accepte de mettre en œuvre à la demande de la ville d'Avignon ou d'un autre actionnaire. La ville devra de son côté faire approuver ces réductions par son conseil municipal, comme le prévoit la convention.

5.6 La gestion de la fin de la DSP et les conditions de mise en place de la nouvelle délégation concernant le tourisme pour la période de 2016 à avril 2018

5.6.1 La fin de la DSP Tourisme

Comme indiqué *supra*, la DSP Tourisme, conclue pour 10 ans à compter du 1^{er} janvier 2005, a été prorogée d'un an par avenant n° 6 signé le 8 janvier 2014. Elle s'est donc terminée le 31 décembre 2015.

L'article 39 de la convention de DSP signée le 28 décembre 2004 prévoyait, concernant les biens de retour¹⁴, qu'« à l'expiration du contrat, le délégataire sera tenu de remettre à la ville, en état normal d'entretien, tous les biens et équipements qui feront partie intégrante du contrat, tels qu'ils figureront dans les annexes au contrat.

¹⁴ L'arrêt d'assemblée du Conseil d'État du 21 décembre 2012, commune de Douai, a précisé la définition et le régime des biens de retour. Ainsi, dans le cadre d'une délégation de service public, les biens de retours sont des biens meubles ou immeubles nécessaires au fonctionnement du service public délégué. Ils appartiennent à l'autorité délégante dès leur réalisation ou leur acquisition et lui reviendront à l'issue de la convention. Les parties au contrat peuvent déterminer les conditions dans lesquelles un droit de propriété ou des droits réels peuvent être conférés au concessionnaire sur ces biens pendant la durée du contrat.

Le principe est la gratuité du retour des biens en cause dans le patrimoine de la personne publique, sous réserve de l'indemnisation des biens non totalement amortis. Par ailleurs, le Conseil d'Etat réaffirme et précise le principe selon lequel les parties ne peuvent convenir d'une indemnité qui serait supérieure à la valeur nette comptable des investissements réalisés (CE 4 juillet 2012 communauté d'agglomération de Chartres métropole). A contrario, les biens de reprise appartiennent au délégataire et peuvent être repris par la collectivité s'ils sont utiles au service public moyennant un prix ou gratuitement si cela est prévu au contrat. Enfin, le délégataire dispose de biens propres, qui lui appartiennent et ne sont pas utiles au service public.

Cette remise sera faite sans indemnités, seules les acquisitions faites par le délégataire en cours de contrat et faisant partie intégrante de la gestion déléguée, seront remises à la ville moyennant le versement par celle-ci d'une indemnité correspondant à la valeur non amortie des dites acquisitions. Tout retard dans les sommes dues donnera lieu à intérêts moratoires. Un an avant l'expiration du contrat, les parties arrêteront le montant définitif de cette indemnité et les modalités de paiement. A la même date, les parties arrêteront et estimeront, après expertise, si des travaux sont nécessaires à la remise en état normal d'entretien de l'ensemble des ouvrages compris dans le périmètre du contrat. Si tel est le cas, le délégataire devra exécuter les travaux correspondant avant expiration du contrat. A défaut, les frais de remise en état correspondants seront prélevés sur les indemnités de reprise définies ci-dessous. Toutes dégradations survenues du fait de l'occupation seront imputables et à la charge du délégataire ».

L'annexe 10 de la convention de DSP prévoyait un programme d'investissement de 3 845 400 €, auquel s'ajoutait, par le biais de l'article 16 du contrat, un montant non détaillé de 2,5 M€ de travaux à réaliser entre 2010 et 2014 dont, selon l'article 16.2 du contrat, le programme devait être fixé d'un commun accord au plus tard le 31 décembre. Le bilan établi par la ville dans un courrier du 5 septembre 2016 fait apparaître que seuls 5 075 695,24 € de travaux ont été réalisés sur la période de 2005 à 2015 par le délégataire et 1 269 705 € d'investissements n'ont pas été réalisés. La valeur nette comptable (VNC) des investissements réalisés, calculée par la ville avec l'appui du cabinet KPMG, est de 1 583 043,18 €.

La ville a donc calculé en sus la valeur nette comptable théorique qui aurait résulté de ces investissements non réalisés en faisant deux hypothèses : ils auraient dû être réalisés entre 2013 et 2015 et être amortis sur une durée de 6,25 ans, cette seconde hypothèse conduisant à retenir un taux d'amortissement de 16 %. La chambre observe que ces deux hypothèses ne sont pas les plus favorables pour le délégant et qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une validation formelle par celui-ci.

La VNC estimée qui en résulterait s'établit ainsi à 1 068 164,32 €, qui aurait dû être versée par la ville. Par déduction entre le montant des investissements non réalisés par le délégataire et le montant de la VNC non payé par la ville, soit 1 269 705 €, cette dernière a estimé que le délégataire devait lui reverser une indemnité de 200 000 €, couvrant les amortissements des investissements non réalisés par le délégataire, à payer au 15 décembre 2016. Aucune mention du contrat ne prévoyait pourtant de pénalité pour non réalisation des investissements prévus.

En l'absence de travail commun pour identifier la VNC des biens de retour dans les délais prévus par la DSP, la SEM et la ville se sont concertées au cours du premier semestre 2016, notamment lors d'une réunion organisée le 20 mai 2016, avec l'appui du cabinet KPMG. Par courrier du 5 septembre 2016, soit huit mois après la fin de la DSP, la ville a confirmé son accord sur le montant de la valeur nette comptable des biens de reprise de 1,6 M€ calculée en applications des dispositions de l'article 39.1 du contrat de DSP qui prévoit en fin de délégation un versement par la ville d'une indemnité couvrant la valeur non amortie des acquisitions faites par le délégataire en cours de contrat.

Un projet de protocole transactionnel a été présenté au conseil d'administration de la SEM le 12 septembre 2016 et au conseil municipal d'Avignon le 28 septembre 2016. Le protocole transactionnel a été signé le 18 octobre 2016.

Il prévoit que le versement du montant de 1,6 M€ par la ville d'Avignon sera échelonné sur trois ans (2016 à 2018), avec pour objectif d'en limiter l'impact budgétaire pour la ville à 0,5 M€ en 2016, le solde étant réparti pour moitié en 2017 et en 2018. Le montant total à verser par la ville dépend du traitement de la TVA. L'échelonnement du versement de cette somme entraînera en contrepartie un surcoût en trésorerie pour la SEM si sa propre trésorerie n'est pas suffisamment importante en 2017 et 2018. La société a estimé ce surcoût à 40 000 €.

La chambre relève plusieurs manquements dans ce processus :

- Les parties ne se sont concertées qu'au premier semestre 2016 et non un an avant la fin de la délégation sur le sort des biens de retour ;
- Les programmes de travaux en cours de délégation n'ont pas été présentés à la ville par Avignon Tourisme et la ville n'a pas cherché à les obtenir ; la ville a tenu à préciser que des réunions périodiques de coordination avaient bien été organisées durant la délégation précédente mais qu'elles n'avaient été systématisées que depuis 2016 ;
- Les travaux effectivement réalisés par le délégataire n'ont pas été validés par la ville ;
- Le principe de pénalité pour travaux non effectués a été appliqué alors qu'il n'était pas prévu par le contrat ;
- Les hypothèses de calcul sur lesquelles repose cette pénalité, mentionnées dans un courrier du 5 septembre 2016 de la ville à la SEM, n'ont pas été validées par les deux parties ;
- Le contrat prévoit des intérêts moratoires en cas de retard de paiement par la ville de la VNC des biens de retour que la ville ne semble pas avoir l'intention de verser.

Ce montant correspond au rachat par le délégant des biens de reprise d'une délégation de service public conclue avant le 1^{er} janvier 2016 dont le prix a été fixé à la valeur nette comptable. Avignon Tourisme étant assujéti à la TVA pour son activité, cette vente effectuée par Avignon Tourisme doit être réalisée TTC. La ville d'Avignon n'étant pas assujéti à la TVA et n'ayant pas, sur la durée de la délégation, assujéti à la TVA la redevance, qui n'était pourtant pas symbolique puisqu'elle s'élevait en 2015 à 0,364 M€ pour la DSP relative au tourisme, devra récupérer la TVA par le biais du FCTVA. L'impact budgétaire de cette opération pour la ville s'élève donc à 1,9 M€.

Au final, dans les comptes 2015, la fin de la DSP s'est traduite par l'inscription d'une valeur nette comptable des actifs cédés de 1,7 M€, pour des biens vendus 1,6 M€, soit une perte sur cession de près de 110 000 € entre la VNC calculée par la ville et la VNC calculée par Avignon Tourisme et une charge exceptionnelle de paiement d'indemnité de fin de DSP de 200 000 €.

La convention de délégation de service public conclue pour la période 2005-2015 prévoyait un calendrier des actions à entreprendre en fin de contrat : y étaient mentionnées la communication d'une liste nominative du personnel susceptible d'être repris par le futur exploitant ainsi que d'un descriptif des emplois et des postes de travail et du montant des salaires et charges salariales afférentes, qui devait intervenir 18 mois au plus tard avant la fin de la convention, et la détermination de l'indemnité due au titre des biens de retour et l'expertise des travaux de remise en état éventuels, qui devait être réalisée 12 mois avant l'expiration de la convention. En pratique, aucune de ces étapes n'a été respectée par le délégataire, ni par le délégant.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville a fait valoir qu'elle avait bien identifié la nécessité pour elle d'avoir un meilleur contrôle sur l'ensemble de ses satellites et organismes partenaires et qu'à ce titre elle avait créé une direction de la gestion optimisée composée de six agents et chargée du contrôle et du suivi de l'ensemble des DSP.

5.6.2 La nouvelle DSP Tourisme 2016 - avril 2018

La nouvelle DSP concernant le tourisme a été conclue le 21 décembre 2015. Elle comprend quatorze annexes. Elle confie à la SEM l'exploitation du Palais des Papes, aussi bien pour le tourisme culturel que le tourisme d'affaires, de l'espace Jeanne Laurent, du pont Saint Bénézet et de ses annexes et la gestion l'office de tourisme à compter du 1^{er} janvier 2016 jusqu'au 30 avril 2018, soit pour une durée de 28 mois. Selon la société, cette durée aurait été retenue par la ville pour que l'échéance de la nouvelle DSP corresponde à celle de la DSP portant sur les parkings des Halles centrales et du Palais des Papes, qui elle-même a été déterminée pour correspondre à la fin de la DSP du parking de la gare routière afin que, le cas échéant, puisse être ensuite confiée à un même opérateur la gestion de l'ensemble des parkings.

La chambre observe que ce souci de rationalisation de la gestion des parkings n'a pas de lien direct avec l'activité tourisme et que la brièveté de la durée de la nouvelle DSP concernant cette activité est préjudiciable aux intérêts de la SEM. De fait, la mise en concurrence effectuée par la ville n'a eu pour seule réponse que celle d'Avignon Tourisme, ce qui à la fois témoigne du caractère structurellement déséquilibré du montage proposé par la ville et de l'obligation dans laquelle la SEM Avignon Tourisme se trouvait d'y répondre, étant soumise aux directives de la ville.

La ville a précisé en réponse aux observations provisoires de la chambre que la brièveté de la durée de la nouvelle délégation devait permettre à la nouvelle équipe municipale de prendre le temps de réfléchir au mode de gestion des activités concernées (choix entre la gestion en régie, la SPL et la gestion déléguée) mais également, dans le cas de la décision de déléguer ces activités, de favoriser la mise en concurrence entre les potentiels opérateurs pour les autres délégations (« DSP Tourisme » comprenant l'exploitation du Palais des Papes, du pont Saint Bénézet, de l'espace Jeanne Laurent et de l'Office de tourisme, « DSP Parking » comprenant le parking des Halles et du Palais des Papes, « DSP Gare centre » comprenant le parking de la gare d'Avignon centre).

Constatant que seule la SEM Avignon Tourisme avait répondu, la ville aurait pu relancer la procédure afin de bénéficier d'une réelle mise en concurrence. En ne le faisant pas, elle a *de facto* validé l'absence de viabilité du modèle économique proposé.

La nouvelle convention de délégation a été simplifiée et clarifiée sur plusieurs points par rapport à la précédente. Elle comporte notamment un article 9 qui prévoit la validation par le maire d'Avignon de l'ensemble du programme et du calendrier des événements organisés par le délégataire. N'y figure aucun indicateur précis permettant de juger de la bonne exécution du service public délégué. Le régime du conservateur du patrimoine est clarifié par l'article 13 (l'intéressé et son adjoint sont mis à disposition par la ville et pris en charge financièrement par le délégataire). Un programme de renouvellement du mobilier et des équipements est prévu en annexe IX pour 181 000 € ainsi qu'une enveloppe complémentaire de 0,5 M€ entre 2016 et 2018 pour la réalisation d'un chemin de parcours de la Cour d'honneur hors festival, l'amélioration de l'accessibilité du bâtiment et la réorganisation d'une billetterie située dans une salle de décors peints. La subvention annuelle de la ville est maintenue à 777 000 € mais devient révisable tous les ans en fonction des résultats de l'année précédente de l'Office de tourisme uniquement. La redevance passe à 250 000 € pour ce qui concerne sa part fixe et une part variable est définie en annexe X.

Outre la production du rapport annuel du délégataire, la convention prévoit la réunion mensuelle d'un comité de suivi associant la ville et le délégataire. Cette instance ne semble cependant déjà plus se tenir à la fréquence prévue, selon le directeur de la SEM.

Le compte prévisionnel d'exploitation de la nouvelle DSP concernant le tourisme, présenté au moment de la production de son offre par la société d'économie mixte, prévoyait un résultat global de la DSP pour la société de 11 000 €. L'absence de visibilité sur la situation financière de la délégation rend toute comparaison délicate. Cependant les premiers éléments disponibles pour 2016 montrent que la société a prévu une amélioration de la situation financière de la DSP sous réserve du maintien du chiffre d'affaires à plus de 11 M€ en 2016 et 2017 et près de 2,2 M€ en 2018.

Analyse de la rentabilité prévisionnelle de la DSP

Résultat d'exploitation après frais de siège en k€	2016	2017	4 mois 2018	Total DSP
Compte d'exploitation prévisionnel après frais de siège	484	677	- 1 150	11
Evaluation à fin 2016	1 056	846	- 598	1 304

Source : Avignon Tourisme

A la lumière des conditions dans lesquelles a été gérée la fin de la DSP précédente, la chambre alerte la société sur la nécessité de respecter le calendrier prévu pour la fin de la nouvelle délégation : la communication d'une liste nominative du personnel susceptible d'être repris par le futur exploitant ainsi que d'un descriptif des emplois et des postes de travail et du montant des salaires et charges salariales afférentes devra intervenir au plus tard six mois avant la fin de la convention (c'est-à-dire le 30 octobre 2017 au plus tard), la détermination de l'indemnité due au titre des biens de retour et l'expertise des travaux de remise en état éventuels devront avoir été réalisées 12 mois avant l'expiration de la convention (soit en principe le 30 avril 2017 au plus tard).

6 LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DU PARC DES EXPOSITIONS

6.1 L'attribution de la délégation de service public

En 1995, la gestion du Parc des expositions avait été confiée par la ville d'Avignon à la SEM Avignon Organisation. Une convention d'affermage du 4 octobre 1996 a été prolongée jusqu'à septembre 2008 puis renouvelée jusqu'en septembre 2011 avec le même gestionnaire. La SEM Avignon Organisation a été dissoute en mars 2013 et son patrimoine ainsi que ses activités repris par la SEM Avignon Tourisme.

La ville d'Avignon a lancé le 15 novembre 2010 un appel d'offres restreint pour la gestion déléguée du Parc des expositions d'Avignon sous la forme d'un bail emphytéotique administratif associé à une mission de service public avec transfert d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public régional pour une partie de la surface du parc. Ce premier appel d'offres a été infructueux. La ville en a donc lancé un second.

Seuls la SEM Avignon Tourisme et la SEM CITADIS ont répondu à cette seconde consultation, dans le cadre d'un groupement. Ce groupement a pris la forme d'une SCI dans laquelle la SEM Avignon Tourisme a apporté 45 000 € et dont elle détient 45 % des parts. La SEM CITADIS détient également 45 % de son capital, le solde, soit 10 %, étant détenu par la CCI de Vaucluse (dont un membre est administrateur de la SEM Avignon Tourisme). La gestion de la SCI a été confiée à la SEM CITADIS. Ses statuts ont été déposés le 30 novembre 2012, le conseil d'administration de la SEM Avignon Tourisme ayant autorisé sa participation au capital de la SCI dans sa séance du 23 novembre 2012.

Un projet de convention de groupement a été élaboré en juin 2011, et finalement signé au terme de la procédure d'attribution, le 8 juin 2012. Il prévoit la création d'une SCI rassemblant CITADIS et la SEM Avignon Tourisme (dans une proportion minoritaire), ainsi que d'autres partenaires, notamment la CCI, des banques et la CDC. La SCI aura en charge à la fois la réhabilitation du Parc des expositions, le financement des travaux et son exploitation, la réhabilitation du parc étant confiée à CITADIS et son exploitation à la SEM Avignon Tourisme. Les travaux de réhabilitation ont été estimés à 6 M€ HT et il a été prévu que leur financement serait assuré principalement par des avances d'associés des membres de la SCI. Il a été convenu que la SCI percevrait en contrepartie, de la part d'Avignon Tourisme, un loyer fixé à 122 k€ en 2014, 158 k€ en 2015, 197 k€ en 2016 et 200 k€ pour les années ultérieures, révisable sur la base de l'indice Insee du coût de la construction, et une redevance variable égale à 40 % du résultat d'exploitation réel du Parc des expositions.

La ville d'Avignon a attribué au groupement le bail emphytéotique administratif du Parc des expositions ainsi que sa gestion déléguée par délibération du 25 juin 2011. Le bail et la convention d'exploitation ont été conclus le 28 septembre 2011.

Le bail emphytéotique¹⁵ a mis à disposition du groupement les bâtiments du Parc des expositions pour une durée de 30 années à compter du 1^{er} octobre 2011.

Le groupement a été chargé de la réhabilitation complète des bâtiments et des installations selon un programme estimé à 6 065 000 € (valeur avril 2011), à réaliser dans un délai de 30 mois à compter de la signature du bail. Le groupement est responsable du financement de ce programme de travaux puis de l'exploitation du site. Il doit reprendre le personnel en place.

Le montant du programme de travaux a été définitivement arrêté par un avenant n° 1 au bail signé le 28 décembre 2012 sans modification par rapport au volume envisagé initialement. Cet avenant en a aussi fixé le plan de financement, qui devait être assuré à hauteur de 11 % par les fonds propres du groupement, 40 % par emprunt bancaire et 49 % par une subvention d'investissement de la ville versée pour moitié en 2012 et pour le solde en 2013.

Le groupement s'est engagé à verser une redevance de 10 000 € par an à la ville d'Avignon au 1^{er} octobre de chaque année à terme échu. La ville a toutefois exonéré le groupement de la redevance pendant les trois premières années du bail.

¹⁵ Aux termes de l'article L. 1311-2 du CGCT, « Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime, en vue de l'accomplissement pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public (...) de [sa] restauration, de la réparation, de l'entretien-maintenance ou de la mise en valeur de ce bien. (...) Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif. (...) Les conclusions de baux mentionnés aux alinéas précédents sont précédées, le cas échéant, d'une mise en concurrence et de mesures de publicité, selon les modalités fixées par décret en Conseil d'Etat ».

Le bail prévoit également la mise à la disposition du groupement de terrains appartenant à la région, utilisés notamment en tant que parkings. Leur mise à la disposition du délégataire de la ville est prévue par deux conventions du 10 août 2009 dont l'une arrive à échéance en 2017.

La convention n° 2009/03, conclue par la ville et la région ainsi que la chambre de commerce et d'industrie de Vaucluse, prévoit la mise à disposition de 68 039 m² de terrain pour la partie dédiée à l'exploitation du Parc des expositions, ainsi que de 10 764 m² de terrain dédiés au parking exposants pour 31 ans et 5 mois à compter du 28 avril 2009 en contrepartie d'une redevance fixe de 70 880 € et d'une redevance variable fixée à 5 % des résultats d'exploitation du Parc des expositions de l'année n-2 à verser à la CCI de Vaucluse, concessionnaire de ces terrains cédés initialement par l'Etat à la région pour l'exploitation de l'aéroport.

La convention n° 2009/02, conclue le 10 août 2009 par la ville et la région ainsi que la CCI, met à disposition de la ville ou de son délégataire 65 221 m² de terrains nus à destination de parking pour le Parc des expositions ou d'autres entreprises du secteur. La ville ou son délégataire sont autorisés à percevoir des droits de stationnement et doivent verser à la chambre de commerce et d'industrie une redevance de 17 218 €, actualisable selon l'indice de référence des loyers. Cette convention est arrivée à échéance le 27 avril 2017. Elle peut être reconduite, dans la limite de quatre fois, de manière expresse, par courrier recommandé avec un préavis de 6 mois.

La convention d'exploitation du Parc des expositions a concédé au groupement le droit exclusif d'exploiter cet équipement à ses risques et périls pour une durée de 30 ans à compter du 1^{er} octobre 2011. La rémunération du groupement provient des locations de stands, des prestations vendues (accueil, traiteurs, etc.) et d'éventuelles recettes annexes (panneaux solaires, etc.). Les tarifs locatifs sont soumis à l'approbation préalable de la ville d'Avignon.

La convention a prévu le versement par le groupement d'une redevance, dont elle n'a pas précisé le montant, au titulaire du bail emphytéotique, qui est la même personne. La ville d'Avignon s'est engagée à compenser la perte d'exploitation pendant la phase des travaux, soit en 2012 et 2013, selon le compte d'exploitation prévisionnel, pour respectivement 45 k€ et 90 k€, selon l'annexe 11. Enfin, la ville a imposé le maintien de certaines manifestations (Cheval Passion, Foire annuelle d'Avignon) et une ouverture pendant le festival d'Avignon. Elle s'est engagée à maintenir son aide à ces manifestations sans que celle-ci soit chiffrée dans la convention. La convention précise que la ville est attachée à d'autres manifestations telles que MIFEL, Avignon Motor Festival ou Animo Nature.

La chambre relève l'imprécision qui entoure certains de ces documents. En ce qui concerne le compte prévisionnel d'exploitation, deux versions en ont été fournies, l'une du 6 juin, qui aurait été celle transmise à la préfecture avant délibération de la ville, et l'autre du 31 août 2011. L'instruction n'a pas permis d'établir laquelle de ces deux versions faisait foi. Celle du 31 août diffère de celle du 6 juin à partir de la projection de l'année 2014, qui prévoit un chiffre d'affaires supérieur de 104 k€, permettant de gonfler les charges de prestations de près de 43 k€ et le loyer versé à la SCI, qui démarre cette année-là, de près de 49 k€. Il subsiste un écart de 12 k€ non expliqué dans la projection du 31 août 2011. De même, l'aide de la ville à Cheval Passion est estimée à 80 k€ dans l'additif à l'offre du groupement, mais rien ne permet de savoir si la ville a validé ce montant et le principe de son maintien.

Le maire d'Avignon étant président-directeur général à la fois de la SEM Avignon Tourisme et de la SEM Citadis, une délégation de signature a été accordée à un adjoint au maire par délibération du conseil municipal du 19 juillet 2011 afin qu'il puisse signer le bail et la convention d'exploitation au nom de la ville. Du côté du preneur, la convention d'exploitation a été signée par le président-directeur général de la SEM RMG, en présence du représentant de Citadis.

Le 29 novembre 2012, un pacte d'associés a été passé entre la SEM Citadis, la SEM Avignon Tourisme et la CCI de Vaucluse pour préciser le fonctionnement de la SCI. Il prévoit un apport en compte courant de la SEM Citadis à la SCI de 1 M€ rémunéré à 3 % par an pour financer le programme d'investissement de 6 M€ environ prévu. Il prévoit également que la SCI confie à la SEM Citadis un contrat de promotion immobilière¹⁶ portant sur l'opération de restructuration des immeubles.

Le taux de rémunération des avances versées par les actionnaires a été ramené à 2 % à compter de 2014 par décision de l'assemblée générale de la SCI en date du 23 juin 2014.

La convention d'avance en compte courant d'associés a été signée le 13 décembre 2012, la SCI étant représentée par le directeur d'Avignon Tourisme. La SCI a passé le contrat de promotion immobilière avec Citadis le même jour. Le même jour également, la SCI a confié à Citadis une mission d'assistance pour la gestion administrative et financière pour une durée de trois ans renouvelable tacitement.

Le contrat de promotion immobilière a confié à la Citadis la réalisation du programme de travaux de restructuration des bâtiments A, B, C, D, E et F du Parc des expositions, moyennant un prix global de 6 065 000 € HT payable pour 50 % en décembre 2012, à la livraison de la première tranche de travaux, 25 % en septembre 2013, 20 % en décembre 2013 et 5 % à la livraison des travaux. Le contrat prévoit que le promoteur assume les surcoûts éventuels des travaux mais bénéficie aussi des économies éventuelles. Des pénalités de retard sont prévues à hauteur de 500 € par jour de retard, plafonnées à 2 % du prix hors taxe.

La mission d'assistance pour la gestion administrative et financière comprend notamment la gestion du courrier, les missions juridiques, la facturation et le recouvrement des créances, l'élaboration du budget et son suivi, le suivi de la trésorerie, des relations avec les banques et la préparation de l'arrêté des comptes. Cette mission est rémunérée de façon forfaitaire au bénéfice de la SCI à Citadis à hauteur de 10 k€ HT par an. Ce montant est révisable annuellement selon l'indice SYNTEC.

Le 28 décembre 2012, un avenant au bail emphytéotique a été passé pour transférer le bail à cette SCI et préciser le programme des travaux :

¹⁶ Article 1831-1 du code civil : « Le contrat de promotion immobilière est un mandat d'intérêt commun par lequel une personne dite " promoteur immobilier " s'oblige envers le maître d'un ouvrage à faire procéder, pour un prix convenu, au moyen de contrats de louage d'ouvrage, à la réalisation d'un programme de construction d'un ou de plusieurs édifices ainsi qu'à procéder elle-même ou à faire procéder, moyennant une rémunération convenue, à tout ou partie des opérations juridiques, administratives et financières concourant au même objet. Ce promoteur est garant de l'exécution des obligations mises à la charge des personnes avec lesquelles il a traité au nom du maître de l'ouvrage. Il est notamment tenu des obligations résultant des articles 1792, 1792-1, 1792-2 et 1792-3 du présent code. Si le promoteur s'engage à exécuter lui-même partie des opérations du programme, il est tenu, quant à ces opérations, des obligations d'un locateur d'ouvrage ».

- En phase 1 (juin à décembre 2012) devaient être réalisées la remise aux normes de l'électricité du grand hall A et la réhabilitation des sanitaires, la remise aux normes de l'électricité, la réhabilitation des sanitaires et la réfection des peintures intérieures et extérieures des halls B et F, la transformation du hall C en salle des congrès de 700 places assises, la transformation du hall D en salle d'exposition avec reprise du chauffage, de l'électricité, des peintures et des sanitaires, la réfection totale du mail piéton et du bassin de rétention, la réfection du parking sud et la clôture du site ;
- En phase 2 (juin à décembre 2013) devaient être entreprises la réfection lourde du bâtiment E avec désenfumage, l'installation d'un nouvel ascenseur, la remise aux normes pour les personnes à mobilité réduite de l'accessibilité du bâtiment, du système de sécurité incendie et de la cuisine.

Le financement de ces travaux, dont le coût a été arrêté à 6 065 k€ HT, devait être assuré à hauteur de 650 K€ par les fonds propres de la SCI, 2,4 M€ par un emprunt bancaire et 3,015 M€ par une subvention d'investissement de la ville d'Avignon versée à hauteur de 50 % fin 2012 et, pour le solde, fin 2013, à l'achèvement complet de l'opération.

L'emprunt bancaire a été obtenu auprès du Crédit coopératif sur une durée de 20 ans.

La réception des travaux a eu lieu le 16 décembre 2013, conformément au calendrier prévu. Le montant brut des travaux figure à l'actif du bilan de la SCI pour un montant de 6,1 M€, soit un écart minime de 1 % avec leur coût prévisionnel.

6.2 L'équilibre financier de la convention pour le délégataire

Comme le montre le tableau ci-dessous, le résultat de l'exploitation de la délégation de service public a été proche de zéro en 2011 et 2012 et fortement déficitaire en 2013 et 2014.

Evolution du compte de résultat de la DSP du Parc des Expositions

Montants en €	2011	2012	2013	2014	2015
Prestations de service	1 361 064	3 477 407	1 458 306	2 746 802	2 220 383
Droits d'entrée		-	1 141 733	1 220 412	1 261 894
Autres (boutique, ventes)		2 987	1 882	5 493	7 665
Produits publicitaires			14 974	20 420	144 834
Divers (partenariats, sable..)			301 184	139 826	4 530
Traiteur			18 413	7 316	8 314
Chiffre d'affaires	1 361 064	3 480 394	2 936 492	4 140 269	3 647 620
Subventions	84	45 017	90 000	-	0
Reprise provision et transfert de charges	47 891	11 181	16 270	74 788	33 631
Total des produits d'exploitation	1 409 039	3 536 592	3 042 762	4 215 057	3 681 251
Consommables, boutiques, tickets	-	3 992	3 777	5 670	8 038
Fournitures d'exploitation	733 858	2 484 021	75 648	74 375	65 354
Services extérieurs à refacturer			45 680	148 958	242 269
Energie			199 792	198 227	189 538
Entretien et réparation			161 507	200 298	238 438
Fournitures administratives			14 484	19 856	22 240
Honoraires et prestations			861 942	955 333	928 933
Contrats entretien et locations			552 261	943 424	754 466
Assurances			54 584	46 451	41 996
Promotion publicité			317 780	418 745	356 939
Déplacements missions réceptions			125 214	131 356	171 189
Autres charges d'exploitation	67 101	92 189	-	-	6 036
Téléphone affranchissement internet			26 615	41 179	34 394
Impôts et taxes	29 226	58 812	57 002	57 705	47 339
Frais de personnel	416 217	834 918	886 823	1 005 157	1 019 565
Tickets resto et CE			13 575	16 400	16 254
Redevance		-	-	2 500	10 000
Total des charges d'exploitation	1 246 402	3 473 932	3 396 684	4 265 634	4 152 988
Excédent brut d'exploitation	162 637	62 660	- 353 922	- 50 577	- 471 737
Dotation aux amortissements	52 584	26 626	64 854	165 219	256 487
Dotation aux provisions pour risques	7 062	69 585			
Résultat d'exploitation	102 991	- 33 551	- 418 776	- 215 796	- 782 224
Produits financiers	149	201	-	-	215
Charges financières	2 844	-	3 766	28 186	31 969
Résultat financier	- 2 695	201	- 3 766	- 28 186	- 31 754
Résultat courant	100 296	- 33 350	- 422 542	- 243 982	- 813 978
Produits exceptionnel	89 239	35 857	864	26 541	17 757
Charges exceptionnelles	188 320	1 694	4 308	143 568	248 550
Résultat exceptionnel	- 99 081	34 163	- 3 444	- 117 027	- 230 793
Frais de siège	-	282 004	225 576	264 028	
Résultat de l'exercice	1 215	- 281 191	- 651 562	- 625 037	- 990 773

Source : rapport du délégataire / Avignon Tourisme

L'augmentation des recettes et des dépenses, intervenue entre 2011 et 2012, s'explique par le fait que 2012 a été la première année pleine de mise en œuvre de la délégation de service public.

Des écarts importants entre les prévisions et les réalisations sont constatés dès le démarrage de la délégation de service public :

**Écarts globaux sur le chiffre d'affaire et les charges de la DSP
du Parc des expositions**

Montants en €	2011	2012	2013	2014	2015
Chiffre d'affaires prévu	3 040 803	2 920 000	3 146 000	3 633 000	3 824 000
Chiffre d'affaires réalisé	1 361 148	3 480 394	2 936 492	4 140 269	3 647 620
Ecart chiffre d'affaires prévu - réalisé	1 679 655	- 560 394	209 508	- 507 269	
Total des charges prévues	3 014 142	2 973 117	3 242 460	3 590 000	3 763 000
Total des charges réalisées	1 497 212	3 571 837	3 469 612	4 602 607	4 152 988
Ecart sur charges de gestion	1 516 930	- 598 720	- 227 152	- 1 012 607	

Source : Avignon Tourisme

Si le chiffre d'affaires réalisé est proche ou supérieur aux prévisions, les écarts portent sur les charges. Les six principaux postes concernés sont les suivants :

**Principaux écarts entre le compte d'exploitation prévisionnel
et le compte de résultat de la DSP Parc des expositions**

Montants en €	2013	2014	2015	Moyenne 2013-2015	Total 2013-2015
Charges d'énergie prévues	147 543	155 752	166 537	156 611	469 832
Charges d'énergie réalisées	199 792	198 227	242 269	213 429	640 288
Ecart énergie réalisé - prévu	52 249	42 475	75 732	56 818	170 456
Charges entretien maintenance prévu	41 394	44 313	47 597	44 435	133 304
Charges entretien maintenance réalisé	161 507	200 298	189 538	183 781	551 343
Ecart entretien maintenance réalisé -prévu	120 113	155 985	141 941	139 346	418 039
Charges honoraires prévus	70 606	73 188	75 043	72 946	218 837
Charges honoraires réalisés	861 942	955 333	928 933	915 403	2 746 208
Ecart honoraires réalisé - prévu	791 336	882 145	853 890	842 457	2 527 371
Charges promotion publicité prévu	243 374	184 220	184 987	204 194	612 581
Charges promotion publicité réalisé	317 780	418 745	356 939	364 488	1 093 464
Ecart promotion publicité réalisé - prévu	74 406	234 525	171 952	160 294	480 883
Charges de personnel prévu	655 800	665 800	675 800	665 800	1 997 400
Charges de personnel réalisé	900 398	1 021 557	1 019 565	980 507	2 941 520
Ecart charges de personnel réalisé - prévu	244 598	355 757	343 765	314 707	944 120
Dotation amortissement prévu	90 000	90 000	90 000	90 000	270 000
Dotation amortissement réalisé	64 854	165 219	256 487	162 187	486 560
Ecart dotation amort. réalisé - prévu	- 25 146	75 219	166 487	72 187	216 560

Source : Avignon Tourisme

La sous-estimation de ces six postes a entraîné un écart moyen annuel de 1,6 M€, soit 4,8 M€ en cumulé sur la période 2013-2015. La sous-estimation la plus importante porte sur les honoraires, ce poste expliquant à lui seul 53 % de l'écart cumulé. Le personnel en explique 20 %, la promotion et publicité 10 %, l'entretien et la maintenance 9 %, l'énergie et les amortissements 5 % chacun.

Le compte d'exploitation prévisionnel a été réalisé sur la base du compte de résultat de l'activité de location du parc seul, sans tenir compte des événements (d'où la sous-estimation des frais d'honoraires et de publicité/promotion), sans analyse de l'impact de la reprise d'employés relevant d'une convention collective, alors que la société d'accueil disposait de son propre accord d'entreprise, et sans tenir compte des évolutions mises en place pour développer l'activité. Ces évolutions liées à la recherche d'un développement de l'activité du parc à compter de 2012 sont, d'une part, la réalisation de travaux par Avignon Tourisme entraînant des charges d'amortissements et des frais financiers (achats de gradins et de sons et lumières) et, d'autre part, le transfert progressif de certains agents de la société sur le parc (les effectifs du Parc des expositions sont passés de 13 agents en 2012 à 20 en 2015 avant de revenir à 16 en 2016) dans les domaines technique, administratif et commercial.

Au surplus, le compte d'exploitation prévisionnel a été établi hors frais de siège de sorte que le paiement d'un loyer variable à la SCI doit s'entendre dès que la DSP a atteint l'équilibre hors frais de siège.

Compte tenu des mauvais résultats financiers de la SCI, une dépréciation complète des titres de cette société a été effectuée au bilan de la SEM Avignon Tourisme en 2015, à hauteur de 45 000 €. En outre, la même année, une provision complémentaire de 191 000 € a été enregistrée au titre des provisions financières.

L'analyse détaillée des activités de la DSP du Parc des expositions montre que celles-ci relèvent de deux catégories : la location du parc pour des exposants et l'organisation d'événements par Avignon Tourisme (Cheval Passion, Avignon Motor Festival, Animo Nature, Véraison, Chevauchée, Foire d'Avignon).

Le résultat de la location du Parc des expositions s'est fortement dégradé sur la période.

Sur la période de 2012 à 2015, la location du parc a été déficitaire chaque année de 690 000 € en moyenne. Elle a dégagé un résultat courant négatif sur l'ensemble de la période. La dégradation forte constatée entre 2014 et 2015 s'explique par une baisse des prestations de services de 475 000 € et l'apparition de dotations aux amortissements significatives de 237 000 €, ainsi que de frais financiers pour 28 000 € liés à la mise en service des gradins et autres équipements achetés par Avignon Tourisme.

Evolution du compte de résultat de la location du Parc des expositions

Montants en €	2012	2013	2014	2015
Produits d'exploitation	1 040 539	714 658	1 333 647	827 487
<i>dont prestations de service</i>	984 976	611 248	1 257 283	782 426
<i>dont subventions d'exploitation</i>	45 006	-	-	-
<i>dont reprise provision et transfert de charge</i>	10 557	12 927	65 136	31 566
Charges d'exploitation	1 392 504	1 246 367	1 872 975	1 902 150
<i>dont honoraires et prestations</i>		67 740	45 101	35 538
<i>dont contrats entretiens et locations</i>		199 022	425 434	282 264
<i>dont promotion publicité</i>		11 341	10 760	19 122
<i>dont déplacements missions réceptions</i>	26 626	16 180	12 275	27 766
<i>dont frais de personnel</i>	439 143	476 250	613 856	629 311
<i>dont créances irrécouvrables</i>	67 043		56 174	1 145
<i>dont redevance</i>	-	-	10 000	2 500

Montants en €	2012	2013	2014	2015
<i>dont amortissement</i>		64 854	165 219	236 638
Résultat courant	- 351 965	- 531 709	- 539 328	- 1 074 663
Produits financiers	75	-	-	-
Charges financières	-	821	24 005	28 066
Résultat financier	75	- 821	- 24 005	- 28 066
Produits exceptionnels	35 857	475	26 475	14 915
Charges exceptionnelles	1 504	239	45 759	245 456
Résultat exceptionnel	34 353	236	- 19 284	- 230 541
Résultat net avant frais de siège	- 317 537	- 532 294	- 582 617	- 1 333 270

Source : rapports annuels du délégataire / rapport de gestion Avignon Tourisme

En effet, 2 000 places de gradin ont été rachetées en 2014 pour un coût de 135 k€, les gradins du parc ayant été jugés non conformes lors d'un contrôle de la SOCOTEC, selon le rapport du délégataire de 2014. Il s'agit d'équipements réalisés en propre par Avignon Tourisme qui, comme pour les équipements sons et lumières, ont été mis en service en 2014, pour une valeur totale d'acquisition de 707 k€ HT, afin d'augmenter la capacité de la société à offrir des services de type centre des congrès, pour des manifestations plus importantes qu'au Palais des Papes. Ces travaux ont été présentés en point n° 10 de la séance du conseil d'administration du 23 novembre 2012 et adoptés à l'unanimité, sans que leur impact financier ait fait l'objet d'une présentation détaillée.

Par ailleurs, l'ensemble du Parc des expositions a été doté d'une liaison fibre optique pour la wifi et chaque hall a été relié au réseau wifi. Les travaux correspondants ont été réalisés pour un montant de 180 000 €. Ils ne semblent pas avoir été présentés au conseil d'administration.

Formation du résultat annuel de la DSP du Parc des expositions selon les activités

Montants en €	2012	2013	2014	2015
Location	- 317 537	- 532 294	- 582 617	- 1 333 270
Cheval Passion	264 034	97 069	182 629	252 399
AMF	37 115	13 988	69 247	93 856
Animo Nature	- 12 997	- 15 681	1 760	- 21 411
Véraison	- 1 345	- 1 776	17 023	-
Chevauchée	3 952	2 245	346	960
Foire Expo	-	-	82 656	16 695
Autres	27 609	9 871	- 132 053	
Total	831	- 426 578	- 361 009	- 990 771
Détail autres	Fréjus	MP 2013	Caval Académie	

Source : rapports annuels du délégataire / rapport de gestion Avignon Tourisme

Sur la période 2012-2015, la manifestation Cheval Passion a dégagé un résultat de 150 000 € par an en moyenne. La manifestation Avignon Motor Festival, qui a dégagé sur la même période un résultat annuel moyen de 50 000 €, est organisée depuis 2016 par une association spécifique qui ne devait que louer les emplacements nécessaires au Parc des expositions. La Véraison, organisée pour le compte de la ville de Châteauneuf du pape, n'a pas été reconduite en 2015, cette collectivité ayant décidé de l'organiser directement. La Chevauchée des Blasons, organisée pour le compte du département des Bouches-du-Rhône, est à l'équilibre. En revanche, Animo Nature dégage une perte chaque année. La Foire d'Avignon, organisée par une association spécifique qui louait simplement les emplacements jusqu'en 2013, a été reprise par Avignon Tourisme en 2014. La société a intégré un salarié et dégagé un résultat positif sur cet événement.

La manifestation Caval Académie, organisée en 2014 uniquement, a été fortement déficitaire du fait du peu de succès rencontré. Son chiffre d'affaires, basé sur les ventes de billets uniquement, a été de 10 k€ seulement, un montant insuffisant pour en absorber les charges, qui se sont élevées à 142 000 €. L'organisation de cet événement, qui devait, selon le budget prévisionnel établi en interne, dégager un déficit de 32 000 € la première année puis être à l'équilibre, n'a pas été validée préalablement par le conseil d'administration de la société. Selon la SEM, cet échec s'expliquerait en partie par l'évolution du produit entre sa conception, basée sur un spectacle assis, et sa mise en œuvre, influencée par la méthode projet mise en place à la suite d'un audit de la communication interne, réalisé en 2014, dont le concept se basait davantage sur la foire équestre. La chambre note que, pour cet événement comme pour l'ensemble de l'activité du Parc des expositions, aucun plan d'affaire détaillé sur 18 ou 36 mois n'a été présenté en comité de direction ou au conseil d'administration.

Le budget prévisionnel pour 2016 faisait apparaître une perte de 871 000 € pour la DSP du Parc des expositions. Face à ce constat, la ville a décidé de réaliser en 2017 une étude sur le positionnement de cet équipement, avec le concours de la Caisse des dépôts et consignations. Son résultat est attendu pour la fin de l'année 2017. Force est de constater que le modèle économique envisagé ne fonctionne pas en raison notamment de la situation excentrée du parc et des insuffisances qui affectent sa desserte par les transports en commun. Ces faiblesses expliquent la sous-utilisation de l'équipement. Le déséquilibre structurel de l'exploitation du Parc des expositions résulte également de l'importance des remises tarifaires accordées.

6.3 L'information du délégant

La SEM Avignon Tourisme produit chaque année, sous le pilotage de la SEM CITADIS et pour le compte de la SCI du Parc des Expositions, un rapport annuel du délégataire qui détaille les travaux d'investissement réalisés par CITADIS au cours de l'année écoulée et globalement depuis le début de la délégation, y compris au titre du développement durable, leur financement, le résultat de la SCI et les travaux qui, selon le délégataire, seraient nécessaires, puis l'exploitation, dont le nombre d'événements et de visiteurs accueillis et les résultats comptables globalement et par activité, avec un bref commentaire des événements marquants de l'année, un rappel des tarifs pratiqués et enfin une analyse de la qualité du service. L'article 38 de la convention d'exploitation prévoyait une information spécifique sur la situation du personnel, comprenant la liste des emplois et des postes de travail, le nombre et la qualification des agents employés pendant l'exercice, en distinguant l'effectif exclusivement affecté et le personnel affecté à temps partiel au service, toute évolution majeure affectant la situation du personnel intervenant dans le service délégué, les accidents du travail significatifs intervenus, les observations formulées par l'inspection du travail notamment pour ce qui concerne la sécurité des ouvrages, installations et équipements constituant le service délégué et les modifications apportées dans l'organisation du service.

La chambre constate que les derniers rapports du délégataire ne contiennent pas ce niveau de détail. Elle observe que certaines remarques adressées à la collectivité délégante faisaient état de difficultés d'exploitation : « *le parking visiteur est impraticable* » par exemple. La collectivité délégante est donc clairement informée des conditions d'exécution du service public délégué.

6.4 L'exécution du service

6.4.1 Les travaux réalisés

Dans son rapport d'observations provisoires, la chambre avait relevé que, selon le bilan à la fin de l'exercice 2015, l'ensemble des travaux prévus n'avaient pas été réalisés. La juridiction avait notamment observé que les 4 000 places de gradins prévues au bâtiment A et le transfert du bâtiment L sur le champ de foire n'avaient pas été mis en œuvre, et qu'en sens inverse, la SEM avait acheté à ses frais des gradins rétractables et un équipement de sons et lumière pour une salle de 700 à 900 places, ce qui n'avait pas été initialement prévu.

La société CITADIS a justifié, dans sa réponse, les modifications qui ont été apportées au programme des travaux. Elle a notamment précisé que lorsque le groupement a été amené à optimiser les investissements, l'accent avait été mis sur l'aménagement de la salle de congrès, qui était passée de 700 à 900 places, ce qui avait permis de générer du chiffre d'affaires supplémentaire. Elle a confirmé que la ville avait demandé le transfert du bâtiment L mais qu'il avait été décidé de différer cette opération dans la mesure où l'exploitant avait besoin de ce bâtiment. En effet, il a été conçu et mis en place pour Cheval passion et Avignon Motor Show dont il est le complément indispensable.

A la fin de l'exercice 2015, le coût total des études, travaux et assurances financé par la SEM s'élevait à 6 065 000 € HT. L'enveloppe de travaux, fixée à 4 852 000 € a finalement atteint 5 035 000 €. La différence entre le montant des travaux et le coût bilan représente l'ensemble des frais (études et autres) exposés pour mener à bien ces travaux.

6.4.2 L'engagement au titre du développement durable

L'annexe n° 5 du bail emphytéotique administratif consenti par la ville d'Avignon comporte un engagement de qualité environnementale garantie tant du délégant que du délégataire. CITADIS en fait un bilan annuel dans le rapport du délégataire.

La ville d'Avignon s'est engagée à effectuer les démarches en vue d'améliorer la desserte du Parc des expositions par les transports en communs (allongement de la desserte de bus actuelle, réflexion sur l'arrivée du tramway, amélioration des liaisons avec Agroparc et l'aéroport, station vélo, etc.). Force est de constater qu'à la fin de l'année 2016, rien n'avait été réalisé et qu'aucune démarche n'avait même été entreprise. Cette carence est particulièrement dommageable dès lors que, comme indiqué plus haut, la localisation excentrée et l'absence de desserte satisfaisante du parc nuisent à sa fréquentation et mettent à mal l'équilibre d'ensemble de la DSP.

La ville d'Avignon s'est aussi engagée à effectuer toute démarche en vue d'améliorer la qualité paysagère des accès routiers par leur transformation en voiries urbaines, l'élargissement de la section d'accès depuis la RN7 et le regroupement des accès sur le même giratoire que l'aéroport. Cependant, sur ces points également, aucune des démarches nécessaires n'a réellement été entreprise.

De son côté, le groupement attributaire du bail s'est engagé à remplacer toutes les chaudières au fioul par des chaudières au gaz, à mettre en place des gaines de soufflage appropriées dans le bâtiment A et, dans un deuxième temps, dès que les comptes d'exploitation seront équilibrés, à isoler les bâtiments E et F. Le groupement a également pris l'engagement de mettre en place une démarche de tri sur le site du Parc des expositions, améliorer les espaces verts en plantant des « *essences locales riches en développement de biodiversité* » sur le mail principal¹⁷ et étudier le potentiel photovoltaïque des toitures du Parc puis installer des panneaux photovoltaïques s'ils trouvent leur équilibre sur la durée du bail.

Ces engagements ont tous été satisfaits par Avignon Tourisme, à l'exception de l'installation de panneaux photovoltaïques sur les toitures des bâtiments B et F, qui a été réalisée par la SEM CITADIS et réceptionnée en septembre 2015. La puissance installée est de 223 kWh. Cette opération a été portée par CITADIS avec l'aide du ministère de l'écologie dans le cadre de sa politique de soutien au développement de l'électricité photovoltaïque *via* la fixation d'un prix de rachat de l'électricité produite de 16,5 €/kWh. En 2014, la SCI du Parc des expositions a consenti à CITADIS, par convention d'occupation temporaire de la toiture des bâtiments, le droit d'installer et d'exploiter des panneaux photovoltaïques sur les toits des bâtiments B et F, à charge pour CITADIS d'en assurer l'entretien et les réparations éventuelles. La convention d'occupation temporaire ne prévoit aucun retour financier ou redevance au bénéfice de la SCI.

6.5 Le développement commercial et les indicateurs de qualité du service

Le Parc des expositions comprend 12 bâtiments de 27 500 m² couverts, 50 000 m² de surfaces extérieures et 6 000 places de parking.

La convention de délégation ne comporte pas d'indicateurs de suivi de service et de sa qualité. Elle précise néanmoins, dans son article 38, que le délégataire devra fournir dans son rapport annuel un tableau de bord de la fréquentation (nombre total d'entrées et de réservations par mois et nombre d'entrées et de réservations par catégories tarifaires), un compte rendu des animations, salons ou manifestations organisés et un compte rendu des « *privatisations* » organisées. Le sens de ce dernier terme n'a pas pu être précisé par la directrice du Parc des expositions.

Les données figurant dans les rapports du délégataire concernant l'évolution du nombre de manifestations et de la fréquentation sont contradictoires en ce qui concerne le nombre de manifestations organisées. Les données concernant le nombre de visiteurs correspondent aux prévisions établies par les organisateurs des manifestations dans le cadre de la déclaration de ces événements à la préfecture plutôt qu'à un comptage réel de la fréquentation. Les retombées économiques ont été calculées en 2014 uniquement par la Fédération des foires et salons (UNIMEV). L'UNIMEV a élaboré en 2016, pour ses adhérents, un calculateur de performance RSE et le Parc des expositions forme actuellement un de ses salariés pour être en mesure de le mettre en œuvre en 2017.

Ces éléments ne répondent pas à ce qui était prévu par l'article 38 de la convention de délégation de service public.

¹⁷ En pratique, ce sont des épicéas, dont la richesse en biodiversité peut poser question, qui ont été plantés.

Indicateurs d'activité du Parc des Expositions

	2012	2013	2014	2015
Nb de manifestations réalisées	39	38	57	42
Nb de visiteurs	270 000	265 000	270 000	270 000
Retombées économiques			42 628 874 €	

Source : Rapport du délégataire

Globalement, l'activité du Parc des expositions, mesurée en nombre de visiteurs, a stagné voire légèrement régressé entre 2012 et 2014. Elle a très légèrement augmenté en nombre de manifestations mais se situe en dessous de ce qui était prévu au compte d'exploitation prévisionnel que le groupement avait joint à son offre.

En interne, l'équipe du Parc des expositions dispose d'autres indicateurs de suivi de l'activité. Ils concernent le nombre de jours de location de chaque hall (détaillé en exploitation, montage et démontage), le taux d'occupation du Parc des expositions (nombre de jours/365), le nombre de m² loués, le chiffre d'affaires généré, le chiffre d'affaires par m² loué. Ces indicateurs paraissent plus pertinents pour suivre l'activité du Parc et mériteraient d'être intégrés dans le rapport annuel du délégataire.

Les rapports du délégataire fournissent des informations permettant de détailler le résultat de l'exercice avant prise en compte des frais de siège par type d'activité, c'est-à-dire la location du Parc lui-même et les prestations de services liées aux événements.

Comme le montre le tableau ci-dessous, la liste des événements organisés par la SEM Avignon Tourisme a évolué au cours de la période examinée :

Listes des manifestations organisées par Avignon Tourisme

Prévu à la convention	2012	2013	2014	2015
Cheval Passion Foire d'Avignon Festival d'Avignon MIFEL Avignon Motor Festival Animo Nature	Cheval Passion Avignon Motor Festival Fréjus Animo Nature La Véraison Chevauchée des Blasons	Cheval Passion Avignon Motor Festival Animo Nature La Véraison Chevauchée des Blasons	Cheval Passion Avignon Motor Festival Foire d'Avignon Caval'Académie Animo Nature La Véraison Chevauchée des Blasons	Cheval Passion Avignon Motor Festival Foire d'Avignon Animo Nature Chevauchée des Blasons

Source : Convention d'exploitation et rapports du délégataire

Cheval Passion, qui est une manifestation dont la convention prévoit qu'elle doit obligatoirement être organisée par l'exploitant, est effectivement toujours organisée.

Du fait des caractéristiques des spectacles présentés durant la période de contrôle, le Festival d'Avignon, qui est pourtant une manifestation devant obligatoirement être organisée au Parc des expositions, n'y a pas été accueillie entre 2010 et 2015, mais l'a été en 2016.

Les charges de personnel sont réparties par événement en fonction du chiffre d'affaires de chacun d'eux. Les autres charges (fluides, prestations et honoraires) peuvent être directement rattachées aux événements en fonction de leur nature ou des dates de réalisation des dépenses correspondantes.

L'analyse des résultats par activité est rendue compliquée par les changements de présentation de la comptabilité analytique. Par exemple :

- Selon le rapport du délégataire pour 2014, les charges exceptionnelles afférentes à la location du Parc se sont élevées à 101 000 € cette année-là alors que, selon un tableau comparatif figurant dans le rapport de gestion pour 2015, elles auraient atteint 46 000 € ;
- Le résultat exceptionnel est présenté dans le rapport de gestion pour 2015 mais pas dans les rapports du délégataire ;
- Les frais de siège sont présentés tantôt de façon isolée, tantôt dans les charges sur une ligne relative au « personnel transverse » ;
- Le rapport de gestion et le rapport du délégataire pour 2014 présentent une différence en ce qui concerne les charges exceptionnelles.

6.6 Les tarifs

Placée sous la responsabilité du directeur adjoint chargé des événements et du parc, l'équipe commerciale du Parc des expositions comprend :

- 3 commerciaux ;
- 6 administrateurs de projet ;
- 6 personnes à l'exploitation.

D'après les rapports du délégataire, les tarifs, présentés en 2011 par m² puis à compter de 2012 par hall, sont inchangés depuis 2007. Cependant, l'analyse des prix figurant en annexe 12 de la convention d'exploitation montre que les forfaits de montage et démontage ont été multipliés par deux entre 2011 et 2014. Les tarifs 2014 ont été maintenus dans le rapport annuel du délégataire 2015.

Tarif montage / démontage

	Tarif 2011 en € par jour	Tarif 2014 au forfait
Hall A	1 860	3 360
Hall B	558	1 008
Hall C	480,50	868
Hall D	511,50	924
Hall E rez-de-chaussée	463,45	837,20
Hall E 1 ^{er} étage	432,45	781,20
Hall F	310	560
Hall G	131,25	262,50
Hall H	306,25	562,50
Hall I	700	1 400
Hall J	350	700
Hall K	437,50	875
Hall L	350	700
Mail	Non connu	600

Source : Rapport du délégataire

Les tarifs d'exploitation, c'est-à-dire de location, ont eux aussi évolué à la hausse pour les halls A à F entre 2010 et 2012, avant de se stabiliser. De plus, l'annexe 12 fait mention de prix concernant de nombreuses autres prestations non prévues initialement : location de mobilier, nettoyage, permanence du personnel, aménagement, déchets, branchements électriques, casse / vol, divers, informatique, consommables, fluides, signalétique.

L'article 29 de la convention d'exploitation prévoit que « *Les tarifs locatifs sont soumis à l'approbation préalable de la ville et votés par l'assemblée délibérante de la ville sur proposition du gestionnaire, dans les conditions définies au présent article, dans le respect de la réglementation applicable et dans le respect des règles de concurrence et de non-discrimination à l'égard des usagers du Parc des Expositions. Les tarifs sont fixés compte tenu des tarifs pratiqués sur le marché, du coût d'exploitation des services et de la politique générale voulue par la ville en la matière, dans le cadre du projet global du Parc. Le gestionnaire traitera directement avec chaque usager des conditions tarifaires à lui appliquer, sous réserve de respecter l'égalité de traitement des usagers. Il pourra notamment conclure des tarifs réduits dans le cadre de la gestion commerciale du site* ».

En réalité, les tarifs affichés dans le rapport du délégataire jusqu'en 2015 ne correspondent pas aux tarifs en vigueur. La ville aurait délibéré en 2013 pour les augmenter, sans que la SEM n'ait pu fournir la délibération correspondante à l'équipe de contrôle.

Le rapport du délégataire indique en 2012, 2013 et 2014 que « *des tarifs sont aménagés pour les clients fidèles afin de lisser la hausse de tarif consécutive aux travaux* ». Le Parc des expositions accorde des remises sur le montage pour la première manifestation ainsi qu'une remise de 12,8 k€ à chaque manifestation des antiquaires. Ceux-ci étant présents une fois par mois, cela correspond à une remise annuelle de 154 k€. La chambre observe que cette politique de remise n'a pas été formalisée et que malgré son importance, elle n'a pas non plus été validée par le conseil d'administration de la SEM.

Recommandation n° 5 : Veiller à respecter les tarifs fixés en accord avec le délégant et à soumettre à sa validation la politique commerciale de la SEM Avignon tourisme.

6.7 L'entretien du patrimoine

L'article 3.2 du bail emphytéotique prévoit un programme d'entretien et de renouvellement, dont le détail figure en annexe 7. En réalité, cette annexe 7 constitue le programme prévisionnel des travaux à réaliser. Cependant, le même article précise que « *le preneur sera tenu d'assurer le gros entretien et le renouvellement des installations. Il constituera à cette fin les provisions dont il rendra compte au titre du rapport annuel* ». De son côté, la convention d'exploitation prévoit, dans son article 10, que « *le gestionnaire assurera à ses frais et risques les travaux d'entretien et de maintenance des installations entrant dans le périmètre des surfaces exploitables. Les travaux d'entretien et maintenance comprennent toutes les opérations normales permettant d'assurer le maintien en état des installations jusqu'au moment où leur vétusté ou une défaillance rend nécessaire des travaux de renouvellement. Ces travaux comprennent également toutes les opérations de nettoyage permettant de garantir l'hygiène, la propreté des installations et de leurs abords* ».

L'annexe 6 de la convention d'exploitation prévoit un programme de gros entretien, démarrant à compter de 2017, comportant des investissements de remplacements pour 1 M€ et de gros entretien de 0,5 M€ sur 30 ans, soit en moyenne 60 k€ par an (représentant 1 % de l'investissement de départ) afin de maintenir en état les investissements réalisés en 2012 et 2013. Selon la SEM CITADIS, un programme d'investissement de renouvellement est prévu à 15 et 20 ans dans les comptes de la SCI, ainsi qu'une provision pour gros entretien de 16 000 € par an, à compter de 2018 seulement.

En outre, il est prévu qu'Avignon Tourisme mette en place une provision cumulée de 500 000 € sur la durée de l'exploitation en cas de nécessité.

La convention d'exploitation prévoit, dans son article 38, une information annuelle du délégant sur les biens, comprenant un inventaire valorisé des biens mis à jour précisant la nature, la valeur et la durée d'amortissement des biens, la liste des acquisitions effectuées, la liste des biens sortis de l'exploitation (précisant la nature, la valeur d'origine, la valeur nette comptable, le motif de la sortie et, le cas échéant, le prix de cession des biens concernés), une copie des rapports de visite des organismes de contrôle, le bilan exhaustif de l'état du matériel et des réparations effectuées, les principaux problèmes rencontrés avec le matériel et le signalement des réparations à effectuer, la consommation de fluides. Ces éléments ne sont pas inclus dans le rapport du délégataire. Il conviendrait donc à l'avenir de provisionner, de mettre en œuvre un programme d'entretien et de renouvellement et de formaliser une revue annuelle de l'inventaire des biens de la délégation. En outre les comptes prévisionnels devront en tenir compte (cf. ci-dessus l'évolution de la situation financière de la SEM).

7 LES RESSOURCES HUMAINES

7.1 L'organisation du service des ressources humaines et les outils de pilotage

Le service du personnel est actuellement composé d'un responsable hiérarchiquement rattaché à la directrice administrative et financière de la société. Embauché par la SEM en 1999, il a d'abord été affecté au service de la comptabilité, où il établissait la paye, puis a pris la responsabilité du service en 2011, lors du départ de la précédente directrice. Chargé de la supervision du service, du contrôle de la paye et de la saisie des charges, il est assisté par un agent à temps plein, qui assure le suivi administratif de la gestion du personnel et la saisie de la paye.

Le responsable du personnel élabore le bilan social, qui retrace l'évolution des effectifs, des heures payées, du nombre de bulletins de salaire édité, la pyramide des âges et la répartition entre hommes et femmes des salariés de la société. Un bilan social individuel a également été mis en place à partir de 2013 afin d'apporter à chaque salarié une information précise sur sa situation individuelle, notamment en ce qui concerne les montants annuels de rémunérations et d'avantages sociaux qui lui ont été payés. Depuis 2014, le nombre de jour d'absence pour maladie y est précisé, sans toutefois que cette information soit exploitée au niveau global. Les formations suivies y sont également mentionnées depuis 2015, avec un historique à compter de 2011.

Le suivi de la masse salariale est assuré par le contrôleur de gestion, qui a mis en place des tableaux de bord lui permettant de rapprocher le budget du réalisé mensuel et de mettre en évidence les écarts les plus importants sur les rémunérations, par employé, structure et en consolidé. Cependant ces tableaux ne font pas apparaître l'ensemble des éléments de la paye (primes, indemnités, heures supplémentaires, etc.). Aucune analyse précise et détaillée n'est donc réalisée, ce qui ne permet pas à la direction d'avoir une visibilité suffisante pour piloter sa masse salariale. A partir de 2016, cette tâche a été confiée au responsable du personnel.

Par ailleurs les informations transmises au conseil d'administration concernant la masse salariale sont très lacunaires. En effet, si ces documents éclairent les administrateurs sur les activités de la SEM et son chiffre d'affaires prévisionnel et réalisé, aucune information n'est donnée sur l'évolution détaillée par poste de la masse salariale (cf. la partie sur la composition de la rémunération).

Il conviendrait donc de mettre en place les outils permettant un réel pilotage de la masse salariale et d'assurer dans ce domaine une parfaite information du conseil d'administration de la SEM.

Recommandation n° 6 : Mettre en place les outils nécessaires au pilotage de la masse salariale et assurer dans ce domaine une parfaite information du conseil d'administration.

7.2 L'évolution des effectifs

Le périmètre d'intervention de la SEM ayant été modifié fin 2011 avec l'intégration du Parc des expositions, l'évolution de ses effectifs et de sa masse salariale sont présentées à partir de l'année 2012.

Evolution de l'effectif

	2012	2013	2014	2015	Evo 2012/2015
Cadres	28	28	28	25	-11 %
Agents de maîtrise et techniciens	32	33	32	32	0 %
Employés	76	77	78	74	-3 %
s/total personnel permanent	136	138	138	131	-4 %
ETP CDD	48	54	50	49	2 %
TOTAL	184	192	188	180	-2 %

Source : Bilan social

L'évolution des effectifs est stable sur la période, seule l'année 2015 ayant enregistré une nette diminution des effectifs liée à des départs non remplacés du fait notamment de la perte de la DSP des parkings en fin d'année. La rotation des personnels est faible, l'ancienneté moyenne dans la société est d'environ 15 ans.

Il est à noter que la SEM ne suit pas ses effectifs permanents en équivalents temps plein (ETP) mais en personnes physiques. Afin de pouvoir apprécier plus finement l'évolution des effectifs et de la masse salariale correspondante, il convient qu'elle mette en place un suivi en ETP de l'ensemble de ses salariés.

L'emploi de personnels temporaires (CDD et saisonniers) est relativement stable avec une moyenne de 50 ETP sur la période (54 ETP en 2013 du fait de l'exposition Les Papesses).

Il conviendra d'ajuster les effectifs à l'activité réelle de la SEM et de poursuivre la politique entreprise en 2015 après la suppression de la DSP des parkings. Ces éléments seront à prendre en compte dans l'évolution de la situation financière déjà mentionnée.

7.3 L'évolution de la masse salariale

Alors les effectifs ont diminué de - 2 % entre 2012 et 2015, la masse salariale a enregistré sur la même période une hausse de + 3,5 % soit + 192 622 €, pour s'établir à 5 750 698 € en 2015 (hors CICE).

Les rémunérations principales ont globalement reculé de 1 % en 2014 et 2015 dont - 3,9 % pour les personnels permanents suite à des départs non remplacés en 2015. A l'inverse les primes et indemnités diverses ont vivement progressé, de respectivement 14 % et 8 %. Entre 2012 et 2015, elles ont ainsi représenté de 24 à 28 % de la rémunération. La présentation des états financiers conduit à constater que la masse salariale et le niveau de primes semblent maîtrisés ou en recul. Cependant, il s'avère en réalité, à l'analyse des données issues du logiciel de paye, que le régime de primes a connu une évolution substantielle.

En 2014, ce constat s'explique essentiellement par une augmentation de la prime de gestion (+ 136 770 €).

Evolution par poste de la masse salariale de 2012 à 2015 (hors personnel mis à disposition)

Montants en €	Compte	2012	2013	2014	2015	Evo 15/12
Rémunérations principales	6411	4 052 876,39	4 187 803,01	4 157 994,72	4 118 843,79	1,6 %
<i>dont personnels permanents</i>		3 161 011,05	3 268 677,54	3 305 111,58	3 175 249,40	0,5 %
<i>dont personnels temporaires</i>		891 865,34	919 125,47	852 883,14	943 594,39	5,8 %
Indemnité congés payés	6412	510 407,77	549 725,64	574 431,30	785 655,44	53,9 %
Prime ancienneté	6413	271 059,15	298 290,34	326 683,30	315 188,96	16,3 %
Prime forfaitaire	64131	361,14				
Prime gestion	64132	462 676,69	300 784,62	437 554,74	419 778,07	- 9,3 %
Indemnités diverses	6414	8 448,08	21 044,52	11 776,80	18 018,93	113,3 %
Indemnités licenciements	64141	70 665,00	20 000,00	42 640,00	50 151,50	- 29,0 %
Indemnités fin carrière et retraite	64142	14 536,51			26 435,36	81,9 %
Prévoyance	64143	14 111,16	7 200,67	7 433,23	5 799,03	- 58,9 %
Avantage en nature	64145	77 636,34	85 392,00	88 525,12	86 554,50	11,5 %
Provisions CP	641452	75 294,78	42 759,40	22 086,99	- 75 727,29	- 200,6 %
Salaires avances	641454	- 1 083,24				
TOTAL	641	5 556 989,77	5 513 000,20	5 669 126,20	5 750 698,29	3,5 %
% primes & indemnités		27,1 %	24,1 %	26,7 %	28,4 %	

Source : CRC selon états financiers d'Avignon Tourisme

L'évolution des rémunérations n'est pas corrélée à celle des effectifs, les rémunérations progressant alors que les effectifs diminuent.

Comparatif de l'évolution par année rémunérations/effectifs/heures payées (tout effectif confondu)

Evolution n-1	2013	2014	2015
Evo. rémunérations	-0,80 %	2,80 %	1,40 %
Evo. effectifs	4,30 %	-2,10 %	-4,30 %
Evo. heures payées	5,70 %	-4,70 %	2,80 %

CRC selon rapports de gestion de la sem.

7.4 La composition de la rémunération

Les rémunérations sont fixées conformément à l'accord de participation signé en 1995 et à ses avenants¹⁸, à l'accord sur le temps de travail conclu en 1999, à l'accord d'entreprise signé en 2005, actualisé au 1^{er} janvier 2014, et aux contrats de travail individuels.

La rémunération est composée du salaire de base défini selon l'emploi occupé, qui tient compte des compétences et capacités requises, des responsabilités inhérentes (déclinaison en trois échelons par type d'emploi dans la grille de classification) et, pour les employés, par la rémunération des heures supplémentaires, heures de nuits, astreintes, jours fériés, ainsi que de la prime annuelle et d'une prime d'ancienneté qui, si elle a été supprimée en tant que telle en 2014 pour les nouveaux salariés, a été figée dans sa valeur et a continué à être versée aux anciens salariés qui en bénéficiaient.

Composition de la rémunération de base

	Accord 2005	Accord 2014
Prime annuelle composée de 3 primes		
Conditions	Salariés plus de 10 mois d'ancienneté.	Salariés plus de 12 mois d'ancienneté.
Montant/ Composition	<ul style="list-style-type: none"> - Élément fixe (13^{ème} mois) correspondant à 100 % du salaire de base du dernier mois de l'année payable par semestre. - Prime variable de 0 à 20 % du salaire de base du dernier mois de l'année en fonction d'objectifs individuels ET du service. - Prime variable de 0 à 30 % du salaire de base du dernier mois de l'année calculée sur les résultats de la sem. 	<ul style="list-style-type: none"> - Élément fixe (13^{ème} mois) correspondant à 100 % du salaire de base du dernier mois de l'année payable par semestre. - Prime fixe de 20 % du salaire de base mensuel. - Prime de 1 % calculée sur l'excédent brut d'exploitation (résultat avant impôt) à partager de façon égale et versée après approbation des comptes par le conseil d'administration.
Prime d'ancienneté		
Conditions	Salariés de plus de 3 ans d'ancienneté. Mensuelle, proratisée, selon la catégorie.	

¹⁸ Conformément à l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 modifiée par la loi n° 90-1002 du 7 novembre 1990 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés.

	Accord 2005	Accord 2014
Montant/ Composition	Employés : 48,78 € (3ans) 97,57 € (6ans) 146,35 € (9 ans) 195,13 € (12 ans) 243,92 € (15 ans) Agents de maîtrise : 57,93 € (3 ans) 115,86 € (6 ans) 173,79 € (9 ans) 231,72 € (12 ans) 289,65 € (15 ans) Cadres : 68,69 € (3 ans) 137,20 € (6 ans) 205,81 € (9 ans) 274,41 € (12 ans) 343,01 € (15 ans)	La prime d'ancienneté est supprimée, elle est figée sur sa valeur à la date de dénonciation de l'accord d'entreprise, elle continue à figurer sur le bulletin de paie sur une ligne distincte.

Source : Accords d'entreprise 2005 et 2014

Il est à noter que la prime sur objectifs, d'abord variable puis fixe à partir de 2014 (20 % du salaire mensuel), ne repose officiellement depuis lors sur aucune évaluation des salariés. Par ailleurs, aucun objectif individuel ni par service n'a jamais été fixé. En outre, aucun entretien individuel, pourtant obligatoire tous les deux ans depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, n'a été réalisé depuis 2014.

Des primes et majorations sont « liées de façon spécifique à des objectifs ou suggestions particulières » qui sont définies individuellement dans les contrats de travail.

Il n'existe toutefois aucun document synthétisant l'ensemble des primes individuelles dont peuvent bénéficier les salariés et en précisant la nature, les conditions d'octroi et les modalités de calcul.

Montant des principales primes versées (primes de base + individuelles, hors prime d'ancienneté)

Montants en €	2012	2013	2014	2015	Evo 12/15	Nbr de bénéficiaires en 2015
PRIME 13EME MOIS (base)	290 340	304 699	306 007	309 467	6,6 %	160
PRIME OBJECTIFS 20 % (base)	58 068	60 940	61 201	61 893	6,6 %	142
PRIME RESULTATS/EBE (base)	0	820	0	36 486		134
PRIME SUR CHIFFRE D'AFF.	104 710	108 391	137 118	105 257	0,5 %	21
PRIME EXCEPTIONNELLE	20 924	21 350	27 125	26 350	25,9 %	27
PRIME SUR MARGE	28 268	20 325	15 252	21 475	-24,0 %	3
PRIME DE BILAN	8 393	17 854	25 271	25 621	205,3 %	8
PRIME FIN DE SAISON	10 246	9 522	13 810	15 910	55,3 %	13
PRIME MARGE DISTRIBUTEURS	5 035	4 464	6 178	6 678	32,6 %	6
TOTAL	525 984	548 365	591 962	609 137	15,8 %	

Source : CRC selon les tableaux de la SEM issus du logiciel de paye

Malgré sa demande, la chambre n'a pas obtenu d'informations sur le mode de comptabilisation des primes dans les états financiers de la SEM, qui utilise des subdivisions du compte 6413 faisant seulement apparaître les libellés « *prime d'ancienneté* » et « *prime de gestion* ». Il n'a donc pas été possible de rapprocher les données issues du logiciel de paye et celles présentées dans les états financiers pour reconstituer la prime de gestion, composée notamment de la prime de 13^{ème} mois, des primes sur objectifs et sur résultats/EBE. En outre, de 2012 à 2014, la prime sur résultats n'apparaît pas dans les états financiers ou de façon insignifiante, ce qui paraît incohérent. Des écarts importants entre les montants cumulés ci-dessus des principales primes versées issus du logiciel de paye et ceux présentés sur la ligne « *prime de gestion* » des états financiers, il se déduit qu'une partie de ces primes est globalisée sur un compte différent que celui dédié aux primes, ce qui rend la politique salariale de la société en matière de primes totalement opaque.

Le montant total des primes ci-dessus mentionnés a augmenté de + 16 % sur la période de 2012 à 2015. Il convient d'y ajouter la prime d'ancienneté (qui a généré des dépenses de 300 000 € par an en moyenne au cours de la période examinée) ainsi que des indemnités compensatrices (16 000 € par an en moyenne) versées aux salariés qui interviennent pour des remplacements sur des postes habituellement tenus par des agents mieux rémunérés, ainsi qu'à la conservatrice du Palais des Papes, mise à disposition de la SEM par la ville d'Avignon. En 2015, 62 % de ces indemnités compensatrices ont été accordés à cette dernière (cf. *infra*).

7.4.1 Les primes sur chiffres d'affaires et marge

Primes sur chiffres d'affaires et sur marge - Pourcentages accordés par activité

Primes sur chiffres d'affaires	
Congrès Snack terrasse	5 %
Caisses Boutique Office de tourisme Parc expo	2 %
Foire Exposant	0,66 %
Tourisme d'affaires Palais et Parc expo	0,22 % 0,40 % (responsable)
Groupes réceptif	0,35 %
Primes sur marge	
Partenariats	10 %
Distributeurs	5 %
Boutiques Palais	2 %

Source : *Bulletins de salaire / Audit Deloitte 2016*.

La vérification par la chambre des justificatifs de paiement des primes joints aux bulletins de paye des mois de mai et juin 2015 a fait apparaître que ces documents ne sont pas toujours signés et sont parfois directement établis par les personnes qui en bénéficient. Aucune vérification par la direction n'est effectuée par un rapprochement avec la comptabilité, hormis pour les primes sur distributeurs, qui sont calculées par la comptable à partir des tableaux qui lui sont transmis quotidiennement.

Trois salariés bénéficient des primes sur marge (hors distributeurs). Si leur contrat de travail prévoit bien le versement de la prime en fonction d'un seuil de 44 700 € à atteindre (2 ou 10 % de prime au-delà de ce seuil) ou par référence à la marge de 2003 (marge non précisée), aucune validation de leur calcul n'est effectuée. En outre, malgré la demande de la chambre, aucun justificatif permettant d'en reconstituer le calcul n'a été produit par la SEM.

7.4.2 *La prime de bilan*

Huit personnes bénéficient de cette prime (la directrice financière, quatre comptables, le contrôleur de gestion, le responsable du personnel et son assistante), qui correspond à un mois de salaire.

7.4.3 *La prime de fin de saison*

Cette prime est attribuée aux treize guides saisonniers en compensation de la prime de précarité, à laquelle cette catégorie de salariés n'est pas éligible. Elle correspond à un treizième mois proratisé.

7.4.4 *Les primes exceptionnelles*

Des primes exceptionnelles sont versées à la discrétion du directeur. En 2015, sur un total 26 350 € de primes exceptionnelles versées, une somme de 11 000 € a été accordée à six salariés « *sur délégation parkings* ». Malgré la perte de cette DSP fin 2015, la direction de la SEM a estimé que le travail réalisé par les intéressés dans un délai très contraint pour répondre à l'appel d'offres méritait d'être récompensé.

Les justificatifs de liquidation examinés par la chambre ne sont pas toujours formalisés ni motivés par le directeur. De simples échanges de mèls raturés à la main ont été trouvés à l'appui du versement de certaines primes.

Compte tenu de la délégation de pouvoir donné au directeur par la présidente directrice générale de la SEM en matière de gestion des ressources humaines, notamment pour le recrutement et la détermination des rémunérations et des conditions d'octroi des éléments variables de la paye, un suivi rigoureux, formalisé et s'appuyant sur des outils donnant une image fidèle de la politique salariale appliquée au sein de la SEM devrait être mis en place par la direction pour lui permettre d'exercer un réel pilotage de la masse salariale.

Recommandation n° 7: Modifier les états financiers afin qu'ils offrent une vision claire de la politique salariale de la société, élaborer un document de synthèse listant les différentes primes allouées aux salariés et leurs conditions d'octroi et rendre compte périodiquement au conseil d'administration de la politique salariale appliquée.

7.5 **Le temps de travail**

En l'absence d'activité dominante, l'entreprise n'est pas affiliée à une convention collective mais dispose d'un accord d'entreprise. Du fait de la perte de la DSP des parkings fin 2015, il est question toutefois que la société opte pour la convention collective des « *Parcs et loisirs* ». A la date d'achèvement du contrôle de la chambre, les avocats de la SEM étaient en train d'en étudier l'impact potentiel, qui devrait être faible selon la direction.

7.5.1 *La mise en place du dispositif de réduction du temps de travail (RTT)*

Le temps de travail au sein de la SEM est régi selon un accord signé en juin 1999¹⁹ entre la direction et les représentants du personnel suite à l'intervention d'un consultant financé par le ministère de l'emploi et de la solidarité selon un cahier des charges national. Cet accord a réduit le temps de travail de 39 à 35 heures. Un avenant a par ailleurs été signé le 16 janvier 2001 pour préciser la durée annuelle de travail par service (administration et exploitation) et modifier la période annuelle de référence des congés payés.

¹⁹ Conformément à la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'incitation et d'orientation relative à la réduction du temps de travail, ainsi qu'à ses décrets et à sa circulaire d'application.

Cet accord, qui n'a pas été actualisé depuis 2001, ne répond pas à la réglementation en vigueur notamment en ce qui concerne la journée de solidarité instaurée en 2004 et ne prend pas en compte l'ensemble des salariés tels que ceux affectés à l'Office de tourisme (intégré à la SEM en 2005) et au Parc des expositions (à partir de fin 2011). La commission paritaire créée pour la mise en place de l'accord n'a plus siégé depuis 2001 et le règlement intérieur prévu n'a pas été élaboré. Aucune évaluation des dispositions relatives au temps de travail n'a donc été réalisée, contrairement aux dispositions de l'accord. Alors que la réglementation en vigueur fixe à 1 607 heures la durée annuelle de travail, la lecture du tableau ci-dessous montre que si les services d'exploitation s'approchent sensiblement de cette durée, celle des autres services lui est très inférieure.

Temps de travail annuel théorique par service

Services	Ouverture	Jours non travaillés	Nbr semaines travail	Hr travaillées /an
Administratifs Commerciaux Encadrement Sce techn. Palais	5j/7	104 jours de repos hebdo 25 jours ouvrés CP 2 jours de fractionnement 11 jours fériés 2 jours de pont	44,2	1 547 + 1 journée solidarité Soit 1 554 h
Boutiques Exploitation Palais Exploitation Pont Caissiers parkings Office de tourisme	7j/7	104 jours de repos hebdo 5 semaines de CP 2 jours de fractionnement 2 jours de pont 15 jours de récupération	43,4	1 595 + 1 journée solidarité Soit 1 602 h
Entretien parkings	7j/7	104 jours de repos hebdo 5 semaines de CP 2 jours de fractionnement 2 jours de pont	Sce externalisé en cours de période	
Exploitation Centre des congrès Parc des expo	7j/7	104 jours de repos hebdo 5 semaines de CP 2 jours de fractionnement 6 jours fériés 2 jours de pont	45,2	1 595 + 1 journée solidarité Soit 1 602 h

Source : Accord sur le temps de travail de 1999 + avenant 2001 + actualisation transmise par la direction concernant le Parc des expositions et l'Office de tourisme

Pour les services administratifs et commerciaux, les personnels d'encadrement et le service technique du Palais des Papes, la réduction du temps de travail est intervenue sous la forme de jours RTT qui ne peuvent excéder 22,6 jours par an. Ils doivent être pris avant la fin de l'année et selon un calendrier prévisionnel, les jours d'absence pour maladie ou suspension de contrat étant décomptés des jours RTT à raison de 0,5 jour par semaine d'absence. En principe 0,5 jour de repos par semaine ou une journée par quinzaine peuvent être pris.

Concernant les personnels d'exploitation des sites ouverts 7 jours sur 7 toute l'année, les cycles de temps de travail sont annualisés et modulables pour s'adapter aux fluctuations d'activités et pour limiter les heures supplémentaires.

- La durée quotidienne maximale de travail est de 10 heures ;
- La durée hebdomadaire maximale de travail est de 48 heures (46 heures en moyenne durant 12 semaines consécutives) ;
- La durée hebdomadaire minimale de travail est de 0 heure durant les périodes basses.

Il conviendrait donc non seulement de respecter l'accord d'entreprise sur les RTT mais aussi de le réactualiser pour le mettre en conformité avec la réglementation en vigueur.

7.5.2 Les autorisations d'absence

L'accord d'entreprise prévoit l'octroi d'autorisations spéciales d'absence aux salariés ayant plus de six mois d'ancienneté. Bien que trois nouvelles autorisations aient été ajoutées dans le nouvel accord conclu en 2014, ces autorisations d'absence n'appellent pas d'observations particulières compte tenu de leur niveau raisonnable.

Jours d'absence autorisés pour événements familiaux

	Accord 2005	Accord 2014
Mariage ou pacse du salarié	5	5
Mariage d'un enfant	2	2
Naissance ou adoption d'un enfant	3	3
Décès du conjoint ou d'un enfant	3	3
Décès du père ou de la mère	3	3
Décès des beaux-parents (hors pacse)	-	3
Maladie/hospitalisation d'un enfant ou conjoint	-	1
Déménagement	-	1

Source : accords d'entreprise

7.5.3 Le suivi du temps de travail

Seuls les personnels d'exploitation affectés au Palais des Papes et au Pont Saint Bénézet disposent d'une pointeuse. Cependant, aucun état n'est produit et aucune analyse n'est réalisée à partir de ce dispositif, compte tenu, selon la direction, des fonctionnalités restreintes de l'application dédiée.

Le temps de travail annualisé des personnels d'exploitation est suivi mensuellement dans un compteur d'heures tenu par le responsable de service sur un fichier Excel signé en fin d'année par chaque agent. Ce suivi permet ainsi d'adapter les plannings en fonction des heures réalisées pour éviter les heures supplémentaires.

Pour l'ensemble des salariés hors siège, un relevé manuel des heures réalisées est adressé tous les mois au service du personnel. Alors qu'il doit en principe être signé par le responsable hiérarchique, les justificatifs joints aux bulletins de paye contrôlés sur 2015 de façon aléatoire par la chambre révèlent que ces documents ne sont pas toujours visés par les responsables concernés.

Le suivi du temps de travail effectué manuellement apparaît très chronophage et source d'erreurs. En outre, les imprimés utilisés selon les sites de travail ne sont pas harmonisés, malgré l'existence d'un imprimé type, qui devrait comporter les signatures de l'agent concerné et de son responsable hiérarchique, ce qui n'est pas toujours le cas. Cette lacune met ainsi en relief une insuffisance de contrôle du temps de travail par la hiérarchie.

Le suivi du temps de travail pourrait donc être amélioré par une évolution des outils existants ou la mise en place de dispositifs informatisés de compteur d'heures.

7.5.4 La mise en place du dispositif de compte épargne temps

Le dispositif de compte épargne temps permet au salarié d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une rémunération, immédiate ou différée, en contrepartie des périodes de congé ou de repos non prises ou des sommes qu'il y a affectées.

Ce dispositif n'a pas été mis en place au sein de la SEM. La société devra, si elle souhaite l'instaurer, conclure une convention ou un accord d'entreprise dont le contenu, selon le code du travail en vigueur devra :

- Déterminer dans quelles conditions et limites le CET peut être alimenté en temps ou en argent à l'initiative du salarié ou, pour les heures accomplies au-delà de la durée collective, à l'initiative de l'employeur ;
- Définir les modalités de gestion du CET ;
- Déterminer les conditions d'utilisation, de liquidation et de transfert des droits d'un employeur à un autre.

Les vérifications réalisées par la chambre ont montré que des jours de congés non pris avaient été payés en 2014 sans justificatif au directeur pour un montant de 12 836 €.

Selon le code du travail, tout congé payé non pris pendant la période de référence est perdu. Cependant, à titre dérogatoire et sous certaines conditions, un salarié peut en demander de façon motivée le report ou le paiement à son employeur, seul habilité à valider cette demande.

7.5.5 Les heures supplémentaires

En 2015, selon l'accord d'entreprise, les heures supplémentaires effectuées par le personnel au-delà de l'horaire légal sont soit récupérées soit rémunérées conformément aux dispositions en vigueur.

Les heures réalisées de nuit (dans les parkings, au centre des congrès et au Parc des expositions) entre 21 heures et 6 heures sont rémunérées avec une majoration de 25 % et, depuis 2014, 2 % de repos supplémentaire. La rétribution de celles qui sont réalisées les jours fériés est majorée de 100 %.

Des heures supplémentaires ont été payées alors que la plupart d'entre elles ne sont pas décomptées par un dispositif automatisé.

Evolution des heures supplémentaires en nombre et montants payés

	2012	2013	2014	2015
Nombre	1 000	858	553	829
Montant	14 510	12 610	8 736	14 210

Source : SEM

Après une diminution entre 2012 et 2013, le volume des heures supplémentaires s'est maintenu à plus de 800 heures par an, sauf durant l'année 2014, au cours de laquelle leur nombre s'est réduit à 553 du fait de l'externalisation de certaines prestations de gardiennage.

7.5.6 L'absence au travail

Si les absences sont suivies mensuellement pour l'établissement de la paye, il n'existe pas d'analyse ni d'évaluation permettant de connaître le taux d'absentéisme au sein de la SEM par nature d'absence. Seul le bilan social individuel retrace le nombre de jours d'absence pour maladie, qui s'est élevé en 2015 à un total de 1 157 jours sans autre précision.

Par ailleurs, l'absence de suivi des ETP ne permet pas de calculer un taux d'absentéisme significatif.

Il conviendrait donc que la direction de la SEM mette en place les outils permettant un suivi de son absentéisme.

Recommandation n° 8 : Actualiser l'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail et atteindre pour tous les services la durée légale du travail.

7.6 Focus sur les conditions de rémunérations et de départ des anciens directeurs

Le 11 octobre 2010 le directeur en poste depuis le 1^{er} mai 2009, a adressé à la présidente de la SEM un courrier recommandé pour lui faire connaître son intention de démissionner de ses fonctions. Aucun autre justificatif n'a été fourni par la SEM. Il n'a toutefois perçu aucune indemnité liée à son départ.

Son successeur, a été désigné le 31 janvier 2011 par le conseil d'administration d'Avignon Tourisme en qualité de directeur général délégué pour une période de quatre ans (point 2 du procès-verbal du CA). Une indemnité annuelle de 30 000 € lui a été accordée.

Par ailleurs, ce directeur étant alors depuis sept ans directeur général délégué de la SMINA (Société d'Economie Mixte du Marché d'Intérêt National d'Avignon), le conseil d'administration a le même jour autorisé la passation d'une convention de prestations de services portant sur des prestations de management et de conseil en gestion avec la société SMINA (point 3 du procès-verbal).

Cette convention de prestations de services avait été conclue le 28 janvier 2011, soit quatre jours avant l'autorisation du conseil d'administration.

La SMINA était représentée par son président directeur général, également administrateur d'Avignon Tourisme²⁰. C'est en qualité de « *gestionnaire d'un service public* » que cette société a été choisie.

Outre qu'aucune mise en concurrence n'a été effectuée, il paraît étonnant que la SMINA ait pu proposer de telles prestations puisque cette société est gestionnaire d'un marché de gros en fruits et légumes. La chambre s'interroge donc sur la conformité de cette opération avec l'objet social de la SMINA. L'explication de cette mise à disposition réside sans doute dans le fait que, depuis la création de la société en 1974, ce directeur avait déjà été directeur de RMG (ancienne dénomination d'Avignon tourisme), sur des périodes distinctes entrecoupées de fonctions exercées à la SMINA.

²⁰ Mme Cécile Helle, maire d'Avignon lui a succédé dans ces fonctions à la suite de la réunion du conseil d'administration de la SMINA du 19 décembre 2014.

Les conditions tarifaires de mise à disposition par la SMINA à Avignon Tourisme « *d'une personne de statut cadre supérieur possédant les qualités requises* » pour les prestations visées ont été fixées de la manière suivante (les sommes mentionnées étant payables mensuellement sur présentation de factures) :

- Prix mensuel de 8 205 € plus la TVA ;
- Prise en charge du véhicule de fonctions ;
- Prise en charge du téléphone portable ;
- Prise en charge de tous les frais engagés pour le compte du client.

Malgré les demandes de la chambre, les documents justifiant les remboursements de frais n'ont pas été fournis. De ce fait, il n'a pas été possible de déterminer le montant annuel global facturé à Avignon Tourisme par la SMINA dans le cadre de cette mise à disposition, ni l'existence éventuelle d'une marge bénéficiaire pour la SMINA sur cette opération.

Par ailleurs, alors que son contrat ne comportait aucune précision sur les conditions financières de résiliation de la convention, ce directeur qui a cessé ses fonctions à Avignon Tourisme en juin 2012, soit seulement un an et demi après sa prise de fonctions, a perçu de la part de la SEM des indemnités de départ s'élevant à 150 000 €.

Le versement de ces indemnités, d'un montant conséquent, est intervenu sur le fondement d'une délibération du conseil d'administration du 17 avril 2012, qui a été présentée à la fin de la séance du CA, dans le cadre des questions diverses.

Après avoir rappelé à l'assemblée l'existence de la convention de management et de conseil de gestion conclue avec la SMINA, la présidente directrice générale alors en fonctions, maire d'Avignon a expliqué que « *compte tenu de la stabilité retrouvée d'Avignon Tourisme, ces prestations [n'étaient] plus nécessaires* » et a demandé aux administrateurs de bien vouloir résilier cette convention au 30 juin 2012. Elle a précisé que le directeur avait demandé qu'une indemnité de départ de 150 000 € lui soit versée. Mme Roig a proposé au CA d'accepter cette indemnisation en expliquant qu'elle s'accompagnerait de la réalisation d'une économie. En effet, le PDG alors en fonctions de la SEM a justifié le versement de cette indemnité par le fait que « *les compétences existantes permett[aient] de ne pas remplacer ce poste* », précisant que « *l'économie réalisée ser[ait] de l'ordre de 150 000 € par an* ».

A la lecture du procès-verbal de la séance, on constate que cette résolution a été adoptée en présence de 11 administrateurs sur 14, dont 7 représentants de la ville d'Avignon et un représentant de la communauté d'agglomération du Grand Avignon pour les personnes morales de droit public.

Bien qu'elle ait été adoptée à la majorité, les conditions de vote de cette résolution n'apparaissent pas relever d'une parfaite information et transparence. L'argumentaire avancé par la présidente sur les économies réalisées paraît contestable. En effet, l'évaluation qu'elle en a faite ne repose sur aucun élément probant ou justificatif qui aurait été transmis au conseil d'administration. De surcroît, ce directeur étant salarié de la SMINA, mis à disposition d'Avignon Tourisme par convention, aucune clause contractuelle n'obligeait la SEM à lui verser une indemnité.

7.7 Les avantages en nature et remboursements de frais

7.7.1 Les véhicules de fonctions ou de service

La société dispose à ce jour de 13 véhicules, pour lesquels elle met en œuvre des cartes de paiement dans les stations-service «Total et Intermarché. Six d'entre eux sont des véhicules de fonctions attribués aux salariés suivants :

- le directeur ;
- la directrice adjointe de l'Office de tourisme ;
- la directrice adjointe du Parc des expositions ;
- le directeur adjoint chargé de la qualité et du développement ;
- les responsables commerciaux successifs du Parc des expositions ;
- le chef d'exploitation du Parc des expositions.

Interrogé sur les critères d'octroi de ces véhicules, la direction de la SEM n'a pas répondu. La chambre observe qu'hormis pour trois exceptions, l'avantage constitué par l'attribution d'un véhicule de fonctions n'est pas mentionné dans les contrats de travail ni n'a fait l'objet d'un avenant au contrat de travail des salariés concernés. Il conviendra donc de formaliser l'octroi de cet avantage en nature pour l'ensemble des salariés qui en bénéficient.

Interrogée également sur le type de contrôles mis en place pour assurer le suivi des consommations de carburant, la directrice financière a indiqué qu'un suivi des relevés de consommation joints aux factures était effectué depuis le début de l'année 2016. Cependant aucun justificatif n'a été transmis. Les montants facturés sur la période de 2012 à 2015 se sont élevés à 12 000 € par an en moyenne pour Total et 7 000 € pour Intermarché.

Seule une liste des cartes de paiement utilisables dans les points de vente Intermarché a été transmise. Celles utilisées dans les stations Total ne sont donc pas référencées au sein de la SEM.

La vérification sur place d'un échantillon de factures produites en 2015 par Intermarché et de toutes les factures émanant la même année de Total a fait apparaître certaines anomalies :

- Deux cartes de la société Total étaient référencées « hors parc », sans mention du numéro de plaque d'immatriculation ; si ces cartes sont utilisées pour les véhicules de service, il conviendrait *a minima* que les plaques d'immatriculation des véhicules en cause soient mentionnées dans les relevés mensuels ;
- Pour ces deux cartes, les vérifications effectuées ont mis en lumière des consommations de carburants différents, faites aux mêmes dates, parfois à quelques minutes d'intervalles (par exemple : le 26 janvier 2015, 15 prises de carburant ont été effectuées pour des montants allant de 12,88 € à 65,42 €) ; interrogée sur ce point, la direction de la SEM a indiqué que ces prises de carburant avaient été réalisées dans le cadre de la manifestation Cheval Passion, organisée au Parc des expositions, durant laquelle un certain nombre de véhicules supplémentaires était loué ;
- Une carte Intermarché concernait un véhicule, immatriculé CN-096-NY, qui ne figurait pas dans la liste des véhicules dont disposait la SEM en 2015.

La chambre appelle l'attention de la direction de la société sur la nécessité de mettre en place des contrôles mensuels des consommations de carburant et de tenir à jour la liste des véhicules constituant la flotte de la SEM ainsi que celle des cartes de paiement attribuées. Il conviendra également qu'en accord avec les sociétés de distribution, soient mis en place les outils nécessaires à l'identification de tous les véhicules concernés.

7.7.2 Les remboursements de frais

En 2015, selon la balance par salarié, les frais de mission se sont élevés à 70 000 €. Tout déplacement d'un salarié fait l'objet d'un ordre de mission établi par le chef de service concerné. Un état de frais est ensuite rempli par le salarié avant transmission au service de la comptabilité, accompagné des justificatifs correspondants. La vérification des remboursements effectués n'appelle pas d'observations, l'ensemble des frais étant correctement justifiés. Seule subsiste toutefois une interrogation concernant la ligne « *Autres frais- Frais bancaires* », pour laquelle aucune explication n'a pu être donnée hormis le fait que cette nature de frais n'est jamais utilisée.

Les frais du directeur ont atteint 9 000 € à 10 000 € par an sur la période de 2013 à 2015, paiements par carte bleue de la société inclus. Un contrôle aléatoire des relevés de 2015 a permis de constater qu'un nombre significatif de ces frais correspondaient à des repas pris dans des restaurants avignonnais. Cependant ils étaient tous appuyés de justificatifs avec, le cas échéant, mention du nom des personnes invitées.

7.8 Les conditions de détachement et de mise à disposition de personnels

Deux agents de la SEM, dont la mission se terminait au 31 décembre 2015, ont été mis à sa disposition par la commune d'Avignon sur le fondement de conventions.

Par convention du 6 juin 2013, la conservatrice du Palais des Papes, a été mise à disposition de la SEM à hauteur de 30 % de son temps de travail pour une période d'une année. La convention prévoyait un coût salarial de 23 863 € (pour la période de juin 2013 au 31 mars 2014), remboursable à la commune après émission d'un titre de recette, ainsi que la possibilité règlementaire²¹ pour la SEM de verser à cet agent un complément de salaire justifié au titre « *de la conservation du Palais des Papes pris en charge par Avignon Tourisme* ».

Au titre du renouvellement de la convention pour la période du 6 juin 2014 jusqu'au 31 décembre 2015, a été prévu un coût salarial de 43 280 € remboursable à la commune avec la même possibilité d'un complément de rémunération.

Un attaché de conservation à temps complet a été affecté à partir du 6 juin 2014 jusqu'au 31 décembre 2015 à la gestion des collections du musée du Palais des Papes pour un coût salarial prévisionnel de 69 285 € remboursable également à la commune.

La rémunération totale de la conservatrice du Palais des Papes remboursée à la ville sur la période de juin 2013 à décembre 2015, après émission de titres de recettes, s'est élevé à 72 537,48 €, ce qui apparaît conforme aux termes des deux conventions après intégration du traitement de l'intéressé pour le mois d'avril 2014, qui n'avait pas été pris en compte dans la prévision salariale initiale. Un complément de rémunération, d'un montant de 1 500 € net par mois ramené à 1 000 € à partir d'octobre 2014, a par ailleurs été attribué à cet agent par la SEM. La décision correspondante n'a pas été formalisée.

Dans le cadre de la mission d'études et de conservation du Palais qui lui est dévolue depuis 2013, la conservatrice en chef est notamment chargée, selon l'article 4 de la convention de mise à disposition, de rédiger les programmes et les rapports d'activités, ainsi que le projet scientifique et culturel du monument. Ces documents, dont la chambre a réclamé la production à la SEM, appellent les observations suivantes :

²¹ Décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

- Aucun programme annuel d'activité n'a été transmis ;
- Rien ne permet de s'assurer que les rapports d'activité présentés au conseil d'administration en 2013, 2014 et 2015 ont été validés par Avignon Tourisme et par la ville ;
- Alors qu'il devait être établi dès 2013, le projet scientifique et culturel transmis à la chambre ne couvre que la période 2016-2018 ; il accompagne 31 fiches d'actions à réaliser dans un délai de un à trois ans, mais ces documents ne précisent ni les noms de leurs rédacteurs ni la date de leur production ; par ailleurs le projet lui-même, présenté sur quatre pages, est très succinct ; sa substance semble très éloignée des contenu et format préconisés dans la muséofiche 2 éditée par la Direction des musées de France.

Il conviendra donc de mettre en place un contrôle et une évaluation des activités liées à la conservation du Palais des Papes conformes aux conditions prévues dans les conventions de mise à disposition de la conservatrice en chef et de s'assurer que le temps de travail qui lui est imparti dans sa mission de conservation du Palais lui permet de mener à bien ses différentes missions.

Il est à noter également que la mise à disposition de la conservatrice et de son adjoint jusqu'au 31 décembre 2015 n'a fait l'objet d'une autorisation de renouvellement de la part du conseil municipal qu'en décembre 2016 et ce à compter du 1^{er} janvier 2017. La convention de renouvellement de la DSP relative au tourisme conclue en décembre 2015 fait état de ces mises à disposition (page 13), à hauteur de 50 % de son temps de travail pour ce qui concerne la conservatrice en chef. Cependant cette formalisation était insuffisante : la convention de mise à disposition conclue avec la SEM aurait dû être renouvelée dès 2016.

7.9 L'action sociale

L'action sociale proposée par la SEM à ses salariés est décrite dans les deux accords d'entreprise de 2005 et 2014.

Une subvention correspondant à 1 % de la masse salariale est versée au comité d'entreprise, qui propose aux salariés de la société d'économie mixte des participations diversifiées pour des actions sociales, culturelles et sportives.

8 LES ACHATS

8.1 L'organisation de la fonction achats et son efficience

En tant que pouvoir adjudicateur, la passation des marchés par la SEM a fait l'objet d'un règlement visant la directive n° 2004-18 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 ainsi que l'ordonnance et son décret des 6 juin et 30 décembre 2005 relatifs aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

Ce règlement, modifié en décembre 2011 et 2012, n'est ni daté ni signé mais a été soumis à l'approbation du conseil d'administration lors de sa séance du 23 novembre 2012. Les règlements antérieurs à cette date n'ont pu être retrouvés par la direction de la SEM.

La chambre constate que ce règlement n'intègre pas l'ensemble de la réglementation entrée en vigueur depuis 2012, notamment en ce qui concerne les seuils de procédure formalisée, de publicité et mise en concurrence. Elle appelle donc la SEM à mettre à jour ce document, en y intégrant les nouvelles dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et de ses décrets d'application, qui ont fait disparaître pour les pouvoirs adjudicateurs tels que les SEM un grand nombre de particularités réglementaires afin d'harmoniser le corpus juridique relatif à la commande publique.

Règlement interne de passation des marchés - Principales dispositions

COMMISSION D'APPEL D'OFFRE	<p>Sur convocation du président ;</p> <p>Délai convocation 5 jours ou 3 jours si urgence ;</p> <p>Quorum : pdt ou suppléant + 1 administrateur d'une collectivité + 1 membre à voix consultative ;</p> <p>Attribue marchés adaptés entre 193 000 € et moins de 4 845 000 € ;</p> <p>Attribue tous les marchés formalisés > 193 000 € pour fournitures et services et > 4 845 000 € pour travaux ;</p> <p>Chaque procédure d'attribution fait l'objet d'un écrit retraçant le déroulement ;</p> <p>Choix procédures formalisées :</p> <p>AO ouvert ou restreint (art. 28) ;</p> <p>Procédure négociée avec ou sans publicité (art. 33) ;</p> <p>Dialogue compétitif ;</p> <p>Concours.</p>
MARCHES FORMALISES	<p>CA fixe et délibère sur niveau d'évaluation des besoins</p> <p>CA autorise passation et signature de l'ensemble des marchés formalisés</p> <p>a/c de nov 2012 ces deux points relèvent du PDG ou directeur qui rend compte au CA de l'ensemble des marchés formalisés passés</p> <p>Avis d'appel public à concurrence JOUE</p> <p>Choix SEM de publier dans autre journal mais conforme à annonce JOUE</p> <p>Envoi d'un avis de pré-information si seuil > 750 000 € fourn et 4 845 000 € pour tvx</p> <p>Sélection selon section 4 ordonnance juin 2005 et section 7 chap II titre II décret 2005</p> <p>Information des candidats non retenus avec motif</p> <p>Respect délai de 10 jours refus/signature contrat</p> <p>Envoi avis d'attribution</p> <p>Contrat écrit obligatoire (contrat, offre ou document visant pièces marché)</p>
MARCHES A PROCEDURE ADAPTEE	<p>Marchés adaptés - 193 000 € fourn sces et - de 4 845 000 € tvx</p> <p>Etablissement cahier des charges si besoin ;</p> <p>de 1 à 10 000 € : 3 devis demandés ;</p> <p>de 1 à 10 000 € : attribution par PDG ou directeur ;</p> <p>de 10 001 € à 193 000 : avis de marché sur site Internet ;</p> <p>de 10 001 € à 193 000 : 3 offres minimum sinon devis complémentaires demandés ;</p> <p>de 10 001 € à 193 000 : attribution par pdg ou directeur ;</p> <p>de 193 000 € à 4 845 000 € tvx : avis de marché sur site internet ;</p> <p>de 193 000 € à 4 845 000 € tvx : 3 offres minimum sinon devis complémentaires demandés ;</p> <p>de 193 000 € à 4 845 000 € tvx : attribution par cao ;</p> <p>sélection offre économiquement la plus avantageuse selon critères prédéfinis ou prix le plus bas ;</p> <p>si multi critères obligation pondération précisée dans publication ;</p> <p>contrat écrit obligatoire (contrat, offre ou tout document visant pièces marché)</p>
CONTRAT	<p>Signataire PDG ou personne bénéficiant d'une délégation de signature</p>

Source : Avignon Tourisme - Règlement 2012 pour la passation des marchés

8.2 Les marchés formalisés ou soumis à la commission d'appel d'offres (CAO)

Entre 2010 et 2015, à partir du seuil de de 193 000 €²², les marchés de services de la SEM ont été passés après un appel d'offres européen, conformément au règlement interne de la société.

Le contrôleur de gestion est chargé de préparer les cahiers des clauses techniques et administratives, les bordereaux de prix ainsi que le dossier de consultation envoyé à un cabinet d'avocats (qui s'occupe de publier le marché au JOUE. Les candidatures et offres sont réceptionnées à la SEM, ouvertes par le contrôleur de gestion en présence d'une ou deux personnes des services demandeurs. Aucune procédure n'a cependant été formalisée pour ce qui concerne les conditions d'ouverture des plis et un procès-verbal d'ouverture des plis n'est pas systématiquement établi. Pour les dossiers complexes, les offres sont ensuite transmises au cabinet d'avocats qui les analyse, si besoin en concertation avec le responsable du service demandeur et présente son évaluation en CAO.

Les missions précises de l'avocat chargé du suivi des marchés concernant les procédures de passation des marchés mises en œuvre n'ont pu être déterminées, faute de réponse de la part de la direction sur ce point. Seul le contrat du conseil et les factures de l'année 2015 ont été transmises. Elles font apparaître l'existence d'un forfait mensuel de base payé par la société de 3 333,33 € HT soit 40 000 € HT par an. Les missions de l'avocat relative à la commande publique mentionnées au contrat ne sont pas précisément définies. Sont en effet évoquées « *des prestations juridiques sur toute question survenant dans les domaines suivants : droit public économique tel que droit des délégations de service public, droit des marchés publics ou marchés de l'ordonnance de 2002, procédures de mise en concurrence, droit des contrats privés, droit de la concurrence, droit des affaires, etc.* ».

L'intervention d'un cabinet d'avocats se justifie, selon la direction, par le manque de connaissances juridiques du personnel de la SEM. De ce fait, les pièces de passation des marchés sont réparties entre le cabinet et la SEM. En conséquence, il n'a pas été possible à l'équipe de contrôle de prendre connaissance sur place de l'ensemble des éléments constitutifs des sept marchés (sur quatorze marchés listés par la SEM) que la chambre a examinés.

²² La réglementation prévoyait la mise en œuvre d'une procédure formalisée à partir du seuil de 200 000 € en 2012, 207 000 € en 2014 et 209 000 € en 2016 pour les fournitures et services.

Synthèse des dossiers vérifiés - Pièces de marchés supérieurs au seuil de 193 000 €

	PROCEDURE	PIECES présentes dans dossier	PIECES fournies ultérieurement	Documents manquants
sté 1 AUDIOGUIDES 257 K€	AOE RESTREINT	- AAPC JOUE 11/06/2011 - CAHIER DES CHARGES TECHNIQUES - GRILLE D'ANALYSE CANDIDATURES ET OFFRES - RAPPORT D'ANALYSE 13/09/2011 - PV CAO 13/09/2011		- Lettres consultation - Lettres rejet - Récépissé dépôts - Contrat
sté 2 INSTALLATIONS ELECTRIQUES TEMPORAIRES	AOE RESTREINT	- AAPC JOUE 21/12/12 - CCTP - LETTRE ADMISSION A PRESENTER UNE OFFRE (1 CANDIDAT) - OFFRE 1 CANDIDAT - COMPTE RENDU SUCCINCT NON DATE NON SIGNE - CONTRAT INITIAL NON DATE - AVENANT CONTRAT INITIAL 17/03/2013 - CONTRAT 07/10/13		- Lettre consultation - Récépissé dépôt - Contrat initial daté - PV CAO
sté 3 RENOVATION INSTALLATIONS THERMIQUES 498 K€	MAPA travaux	- AAPC LE MONITEUR 02/04/2014 - REGLEMENT CONSULTATION - CCTP/CCAP - COMPTE RENDU OUVERTURE DES OFFRES - GRILLE ANALYSE DES OFFRES	- AE signé - Récépissé dépôt - Lettres rejet non signées 24/06/14 - Pv cao 20/06/2014	-Lettres rejet/ attribution signées
sté 4 GARDIENNAGE 38 K€/an 69 K€/an + Tarifs à l'heure	AOE RESTREINT Lots 1 à 4	- AAPC JOUE 01/08/14 - REGLEMENT DE CONSULTATION - CCTP/CCAP - GRILLE ANALYSE DES OFFRES	- Bilan financier 2013/2014 - Notification lot 1 3 4 gps 9/12/14 - Notification rejets 17/11/14	- Lettres consultation - Récépissés dépôts - AE - Bordereaux de prix - PV CAO
sté 5 MOQUETTE ET MATERIELS STANDS 245 K€	AOE RESTREINT	- AAPC JOUE 01/08/14 - LETTRE CONSULTATION - CCTP/CCAP - GRILLE ANALYSE DES OFFRES - DQE - ACTE D'ENGAGEMENT NON SIGNE PAR SEM - AVENANT SIGNE MAIS NON DATE - CHANGEMENT ORGANISATEUR	- Lettres rejet 17/11/14 - Notif s2f 9/12/14 - AE signé 12/01/16	PV CAO
sté 6 SONORISATION/ LUMIERES/VIDEO 84 K€	AOE	- AAPC JOUE 06/08/15 - REGLEMENT DE CONSULTATION - CCTP/CCAP -GRILLE D'ANALYSE CANDIDATURES ET OFFRES	- Notification even 05/01/16 - Rejets 7/12/15 - AE 12/01/2016 - Bord réception 5 offres	
sté 7 FOURNITURE & ACHEMINEMENT D'ENERGIE 347 K€ TTC	AOE	- AAPC JOUE 01/10/2015 - REGLEMENT DE CONSULTATION - CCTP/CCAP - GRILLE ANALYSE DES OFFRES (1 SEULE CANDIDATURE) - ACTE D'ENGAGEMENT NON SIGNE PAR SEM - PV CAO 11/12/2015		AE signé

Source : CRC selon tableau SEM et dossiers vérifiés à la SEM

Il ressort des vérifications réalisées par la juridiction qu'un grand nombre de documents de procédure ou contractuels font défaut (récépissés de dépôt des offres, lettres de notification, actes d'engagement dûment datés et signés par les deux parties, rapports et procès-verbaux de CAO, etc.). Les documents manquants ont dû être réclamés à la SEM, qui n'a pu que partiellement compléter les dossiers répartis sur des sites différents notamment au Parc des expositions.

La liste, transmise par la société, des 14 marchés qu'elle a attribués depuis 2010, permet également de constater un certain nombre de lacunes ou d'erreurs qui témoignent d'un suivi administratif peu rigoureux des marchés passés (absence de dates, de noms des sociétés retenues, procédures ou journal de publication erronés).

Cette absence de documentation des marchés est préoccupante. Elle ne permet pas à la société d'apporter la preuve qu'elle respecte la réglementation de la commande publique à laquelle elle est pourtant soumise. En outre, en cas de difficulté avec un fournisseur retenu ou une entreprise évincée, les intérêts de la société seront difficiles à défendre. La chambre appelle à cet égard l'attention de la direction de la SEM sur l'obligation de conservation des documents que lui impose le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. Aux termes de l'article 108 de ce texte, « *L'acheteur conserve les pièces constitutives du marché public pendant une durée minimale de cinq ans pour les marchés publics de fournitures ou de services et de dix ans pour les marchés publics de travaux, de maîtrise d'œuvre ou de contrôle technique à compter de la fin de l'exécution du marché public. L'acheteur conserve les candidatures et les offres ainsi que les documents relatifs à la procédure de passation pendant une période minimale de cinq ans à compter de la date de signature du marché public* ».

Aussi la chambre recommande-t-elle à la SEM de prévoir qu'une personne dûment formée sur les questions de marchés publics assure le suivi administratif formalisé et exhaustif des dossiers dans le strict respect des procédures prévues dans ce domaine par l'ordonnance susmentionnée du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et qu'une centralisation des pièces originales soit réalisée au siège de la société.

A la fin du contrôle de la chambre, la direction de la SEM a indiqué que le secrétaire de direction avait été chargé d'assurer désormais la centralisation au sein du siège de toutes les pièces de marchés.

Pour deux des marchés de l'échantillon que la juridiction a examinés (cf. ci-dessus), un seul candidat a répondu. Si la réglementation prévoit qu'un marché peut être attribué au seul soumissionnaire, il est rappelé qu'en bon gestionnaire, tout acheteur a la possibilité de décider de ne pas attribuer le marché ou de relancer une procédure pour assurer une mise en concurrence effective. Le fait qu'un faible nombre d'entreprises répondent à ses appels d'offres peut s'expliquer par l'habitude que la SEM a prise de ne publier ses avis d'appel public à concurrence (AAPC) que sur son site internet et au JOUE s'il y a lieu. La société pourrait publier ces documents dans un second journal national ou régional pertinent afin de bénéficier d'une meilleure publicité de ses besoins et de stimuler la concurrence des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre.

La chambre relève également qu'un contrat conclu avec une société en 2012 jusqu'au 31 décembre 2015 (renouvelé pour un an en 2016), pour lequel 1,8 M€ TTC ont été investis en frais d'honoraires et prestations entre 2013 et 2015 par la SEM, n'a fait l'objet d'aucune publicité ni mise en concurrence. Ce marché avait pour objet la conception d'un spectacle monumental sons et lumières « *Luminescences* », projeté au Palais des Papes, que la direction de la SEM a considéré comme une création artistique et culturelle qui n'avait pas à faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence. L'article 35 du code des marchés publics alors en vigueur prévoyait que pouvaient être soustraits à ces obligations « *les marchés et les accords-cadres qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité* ».

La SEM a également conclu sans publicité ni mise en concurrence un marché avec une autre société a pour la création du spectacle équestre donné dans le cadre de la manifestation « *Cheval Passion* » qui se tient depuis de nombreuses années au Parc des expositions. Un contrat de prestations relatives à l'organisation d'une manifestation équestre a été conclu le 29 mai 2013 pour les éditions 2014 à 2017, pour un montant de 85 000 € la première année, majoré de 2 % chaque année supplémentaire. Interrogée sur les motifs d'absence de mise en concurrence, la directrice adjointe du parc a transmis un mail la justifiant de l'avocate en charge des questions juridiques de la SEM.

De manière générale, la chambre appelle la SEM à veiller au respect des dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics concernant notamment le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

8.3 Les marchés adaptés et achats divers

8.3.1 La procédure de passation des commandes

La SEM n'étant pas dotée d'un service dédié aux achats, chaque salarié peut réaliser une commande selon une procédure interne. Toutes les commandes courantes, quels que soient le service émetteur et le montant, sont effectuées sur la base Access « *bons de commande* ». Elles sont validées électroniquement par le responsable du service puis par un membre de direction générale - la DAF pour les commandes d'un montant inférieur à 40 000 €, le directeur pour les commandes d'un montant compris entre 40 000 € et 150 000 € et par la présidente pour les commandes d'un montant supérieur à 150 000 €. Le bon est ensuite envoyé au fournisseur par le demandeur.

Le contrôleur de gestion reçoit également un courriel automatique l'informant de la commande. Il suit au fil de l'eau le contrôle budgétaire et analytique uniquement pour les manifestations récurrentes (luminescences, cheval passion, foire...) car ces événements génèrent un nombre important de commandes tôt dans l'année.

Il existe cependant une possibilité de passer des commandes en urgence, sans visa de la direction. Cependant un mail d'information lui est envoyé automatiquement.

Par ailleurs, selon la directrice du Parc des expositions, certaines commandes ne sont pas passées par l'intermédiaire de la base Access. Elle a en effet précisé que, « *pour les contrats à prix constant, c'est le contrat qui fait office de bon de commande* ». Il en est ainsi par exemple pour les prestations assurées dans les conditions susmentionnées par l'une des deux sociétés sus mentionnées.

Compte tenu du manque de rigueur de la passation des contrats et marchés par la SEM, la chambre recommande que la totalité des commandes soient passées dans le cadre de la base prévue à cet effet. Cela permettrait à la direction d'être informée des prestations commandées et de vérifier la conformité au contrat de leurs conditions de réalisation et au contrôleur de gestion de fiabiliser son contrôle budgétaire et analytique par événement.

8.3.2 Publicité et mise en concurrence

Les responsables des différents services acheteurs (Palais/Pont, Centre international des congrès, Parc des expositions, Office de tourisme) ont été rencontrés afin que les procédures de choix des fournisseurs soient présentées. Il en ressort que, sur une quinzaine de fournisseurs sélectionnés, seuls quelques devis ont pu être fournis qui attestent de la réalisation d'une mise en concurrence. La SEM Avignon Tourisme travaille en réalité depuis de nombreuses années avec les mêmes fournisseurs, souvent locaux, sans formalisation systématique des échanges qu'elle a avec eux.

Certains sont référencés comme partenaires sur le site internet. Ces fournisseurs rétrocèdent à Avignon Tourisme une commission de 10 % si les clients de la SEM les choisissent comme prestataires complémentaires pour leurs événements (traiteurs, location de matériel de sonorisation, etc.). Pour d'autres, notamment au Parc des Expositions, un dispositif de compensation a été mis en place entre le prix de leur prestation et la valeur estimée de la publicité que la SEM leur permet de faire lors de certains événements (cas de la mise en place et de l'enlèvement du sable pour certains spectacles équestres par exemple).

La chambre souligne que ce dispositif de compensation est irrégulier, en raison notamment de l'absence de valorisation préalable des prestations. Plus généralement, la juridiction déplore l'absence de réelle mise en concurrence par la SEM de ses fournisseurs et son recours trop systématique à des entreprises locales, dans le cadre de contrats ou partenariats conclus pour de très longues durées. Elle observe que ces pratiques nuisent aux intérêts économiques de la SEM.

La direction de la SEM a passé de manière totalement non formalisée un marché d'audit avec un cabinet, dont le dirigeant est commun avec la société conceptrice du spectacle Luminescences. Cette commande d'un « *audit organisationnel* », facturé 43,8 k€ entre 2014 et 2015, n'a fait l'objet d'aucun cahier des charges ni d'aucune mise en concurrence.

Le tableau récapitulatif des prestations payées aux fournisseurs de la SEM entre 2010 et 2015, que la chambre a établi à partir de données transmises par le service de la comptabilité, montre que, du fait de leur montant important (jusqu'à 864 K€), certaines d'entre elles relevaient de marchés publics et que d'autres auraient dû *a minima* faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence. Pour certains fournisseurs, aucun contrat n'a pu être fourni à la chambre.

Au-delà de la nécessité de se conformer à la réglementation en vigueur, la SEM devrait, dans un souci de bonne gestion, remettre régulièrement ses fournisseurs en concurrence conformément au demeurant à ce que prévoit, pour la passation des marchés, son règlement interne. Ce n'est pas le cas actuellement pour diverses raisons tenant notamment au fait, selon les responsables rencontrés, que les entreprises auxquelles fait appel la SEM sont des fournisseurs historiques, ou à l'analyse selon laquelle le changement de prestataires aurait un coût bien trop important, par exemple pour les fournisseurs de muséographie/signalétique du Palais ou d'impression des éditions de l'Office de tourisme, qui en ont conçu les maquettes. De ce fait, les intérêts d'Avignon Tourisme ne sont pas toujours défendus face au risque d'une dérive des prix de ses fournisseurs.

En raison des normes de qualité auxquelles ils sont soumis, le centre des congrès et l'Office de tourisme mettent en œuvre des procédures formalisées d'évaluation de leurs fournisseurs. Les autres services n'ont pas mis en place de telles procédures. C'est le cas notamment du Parc des expositions, qui n'évalue pas ses fournisseurs.

Il conviendra donc que l'ensemble des services acheteurs d'Avignon Tourisme mettent en place des procédures leur permettant d'évaluer de manière objective leurs fournisseurs, de les remettre en concurrence de façon régulière et de respecter strictement les principes fondamentaux de la commande publique (liberté d'accès, égalité des candidats et transparence des procédures) selon des procédures correctement tracées.

Recommandation n° 9 : Mettre à jour le règlement interne en matière de commande publique, veiller à sa bonne application et assurer la traçabilité des procédures de mise en concurrence en centralisant au siège l'ensemble des pièces originales de procédure et contractuelles justifiant le respect des principes de la commande publique.

9 ANNEXES

9.1 Compte de résultat de la société

	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015
Vente de marchandise	1 439 385	1 340 242	1 334 521	1 263 876	1 072 866	1 058 198
Production vendue de services	11 927 860	12 697 553	16 043 862	17 616 046	18 411 266	17 977 686
Chiffre d'affaires net	13 367 245	14 037 795	17 378 383	18 879 922	19 484 132	19 035 884
Production stockée						
Subvention d'exploitation	839 435	828 185	852 500	869 000	777 000	777 000
Rep. Sur amort. Et prov. Transferts de charges	442 732	820 008	346 511	394 052	351 695	306 636
Autres produits	8 920	5 055	5 378	6 926	3 292	4 690
Total produits d'exploitation	14 658 332	15 691 043	18 582 772	20 149 900	20 616 119	20 124 210
Achat marchandise yc droits douane et var stocks	697 250	640 834	655 995	579 339	509 475	471 850
Achats mat prem. Yc droits douane et var stocks						
Autres achats et charges externes	3 880 495	3 621 067	5 985 775	7 623 609	7 565 883	7 505 439
Impôts et taxes et assimilés	510 561	473 926	470 278	499 100	515 881	469 542
Salaires et traitements	4 866 740	5 168 844	5 556 990	5 513 000	5 669 126	5 750 698
Charges sociales	2 412 185	2 447 334	2 808 671	2 819 084	2 692 744	2 814 955
Autres charges	1 386 665	1 425 497	1 638 922	1 718 756	1 787 026	1 787 966
Total charges d'exploitation	13 753 896	13 777 502	17 116 631	18 752 888	18 740 135	18 800 450
Excédent brut d'exploitation	904 436	1 913 541	1 466 141	1 397 012	1 875 984	1 323 760
Dotations aux amortissements sur immo.	1 340 735	933 981	1 043 181	1 135 708	1 230 655	1 139 712
Dotations aux dépréciations		51 783	88 615	36 145	130 544	34 596
Dotations aux provisions pour risques et charges	41 331	257 432	50 000	85 000	258 790	50 000
Résultat d'exploitation	- 477 630	670 345	284 345	140 159	255 995	99 452
Produits financiers	22 202	18 165	25 858	23 863	25 178	30 900
Charges financières	121 352	87 532	107 893	92 093	110 480	100 643
Dotation financière aux amort. Prov. Et dépréc.					3 771	236 600
Résultat financier	- 99 150	- 69 367	- 82 035	- 68 230	- 89 073	- 306 343
Résultat courant	- 576 780	600 978	202 310	71 929	166 922	- 206 891
Produits exceptionnels sur opérations de gestion	110 421	64 343	41 786	38 029	27 054	145 255
Produits exceptionnels sur opé en capital	5 940	5 691	35 200			3 220 073
Rep. Sur amort. Et prov. Transferts de charges			32 500			223 540
Charges exceptionnelles sur opérations gestion	81 061	27 875	107 256	55 011	55 211	237 121
Charges exceptionnelles sur opé en capital	32 618	34 955	26 337		5 890	3 329 330
Dotations exceptionnelles aux amort, dép et prov						257 567
Résultat exceptionnel	2 682	7 204	- 24 107	- 16 982	- 34 047	- 235 150
Impôt sur les bénéfices		- 5 408	45 543	- 36 297	- 29 764	- 31 562
Résultat de l'exercice	- 574 098	613 590	132 660	91 244	162 639	- 410 479

Source : Etats financiers de la SEM Avignon Tourisme

9.2 Evolution du compte de résultat de la DSP Parkings

	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015
Prestations de services	3 494 245	3 606 035	3 660 311	3 806 475	3 766 853	3 784 562
Autres produits (ventes, boutiques, etc.)	6 534	5 967	5 331	5 572	5 992	11 096
Insertions et publicité				-	15 025	21 644
Traiteurs, terrasse et distributeurs				1 820	2 481	1484
Chiffre d'affaires	3 500 779	3 612 002	3 665 642	3 813 867	3 790 351	3 818 786
Subvention d'exploitation	18	2 016	65			0
Rep. sur amort. et prov. Transferts de charges	290 390	646 248	124 443	124 011	109 115	76 298
Total produits d'exploitation	3 791 187	4 260 266	3 790 150	3 937 878	3 899 466	3 895 084
Achats (consommations, boutiques, tickets, etc.)	6 532	5 967	4 658	14 701	17 228	20 603
Fournitures d'exploitation	672 403	777 438	898 360	6 218	3 736	2 066
Charges à refacturer				3 045	- 2 632	4 521
Energie				142 576	137 168	159 625
Entretien et réparations				200 411	228 508	179 149
Fournitures administratives				3 781	4 611	3 861
Honoraires et prestations				182 271	261 738	268 791
Contrats d'entretien et locations				270 305	313 860	322 719
Assurances				261	11 614	15 966
Personnel externe				-		0
Promotion publicité				10 126	7 839	9 399
Déplacements missions réceptions				457	618	237
Téléphone, affranchissement, internet	27 062	1 536	14 530	9 196	6 983	6 241
Impôts et taxes et assimilés	85 618	80 505	93 106	85 272	85 068	76 582
Salaires et traitements	1 041 036	936 724	832 599	807 191	606 450	664 269
Tickets resto et dotation CE				11 746	10 105	10 898
Redevances	1 078 140	1 160 819	1 204 973	1 244 313	1 271 063	1 299 408
Total charges d'exploitation	2 910 791	2 962 989	3 048 226	2 991 870	2 963 957	3 044 336
Excédent brut d'exploitation	880 396	1 297 277	741 924	946 008	935 509	850 748
Dotations aux amortissements	673 393	321 349	359 499	387 883	384 449	336 466
Dotations aux provisions pour risques et charges	19 298	129 558	9 347			
Résultat d'exploitation	187 705	846 370	373 078	558 125	551 060	514 282
Produits financiers	2 343	243	1 820	-	240	81
Charges financières	50 423	39 906	43 678	54 267	50 781	46 980
Résultat financier	- 48 080	- 39 663	- 41 858	- 54 267	- 50 541	- 46 899
Résultat courant	139 625	806 707	331 220	503 858	500 519	467 383
Produits exceptionnels	12 359	19 415	2 634	9 686	323	1 826 420
Charges exceptionnelles	3 206	15 564	25 707	87 244	34 762	1 616 641
Résultat exceptionnel	9 153	3 851	- 23 073	- 77 558	- 34 439	209 779
Frais de siège	343 780	530 372	305 504	190 872	169 732	129 930
Résultat de l'exercice	- 195 002	280 186	2 643	235 428	296 348	547 232

Source : rapport du délégataire / Avignon Tourisme

9.3 Evolution du compte de résultat de la DSP Tourisme

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Prestations de services	8 433 616	8 737 148	8 905 444	1 407 874	1 563 871	1 306 682
Droits d'entrée				7 868 346	7 237 211	7 411 687
Autres produits (ventes, boutiques, etc.)	1 432 851	1 334 275	1 326 202	1 261 538	1 069 936	1 049 125
Insertions et publicité				108 923	98 085	328 474
Produits divers (partenariat, sable, etc.)				244 278	161 843	4 535
Traiteurs, terrasse et distributeurs				263 644	289 503	286 811
Commissions				183 610	228 598	214 685
Prestations guidage				791 349	904 466	971 519
Chiffre d'affaires	9 866 467	10 071 423	10 231 646	12 129 562	11 553 513	11 573 518
Subvention d'exploitation	848 335	827 091	812 520	779 000	777 000	777 000
Rep. Sur amort. Et prov. Transferts de charges	92 020	125 738	173 827	27 915	89 549	112 707
Total produits d'exploitation	10 806 822	11 024 252	11 217 993	12 936 477	12 420 062	12 463 225
Achats (consommations, boutiques, tickets, etc.)	690 718	634 867	647 346	816 373	601 045	547 157
Fournitures d'exploitation	2 673 869	1 968 352	1 926 608	32 953	20 696	16 420
Charges à refacturer	25 924	19 823	18 654	299 791	450 493	391 011
Energie				164 492	142 329	132 003
Entretien et réparations				399 029	314 239	325 305
Fournitures administratives				53 963	56 063	50 368
Honoraires et prestations				775 998	754 712	900 056
Contrats d'entretien et locations				334 917	364 522	291 667
Assurances				61 644	43 791	40 750
Personnel externe				17 000	59 775	73 007
Promotion publicité				744 270	470 224	633 660
Déplacements missions réceptions				705 731	96 207	78 224
Téléphone, affranchissement, internet				74 849	68 812	65 456
Impôts et taxes et assimilés	334 464	352 281	267 750	164 326	114 745	101 404
Salaires et traitements	5 902 744	6 287 135	5 084 368	5 284 159	5 509 269	5 469 19
Tickets resto et dotation CE				109 422	110 239	118 491
Redevances	220 586	241 835	304 172	305 083	320 436	332 189
Total charges d'exploitation	9 848 305	9 504 293	8 248 898	10 344 000	9 497 597	9 566 360
Excédent brut d'exploitation	958 517	1 519 959	2 969 095	2 592 477	2 922 465	2 896 865
Dotations aux amortissements	611 825	580 406	613 406	619 726	628 922	583 925
Dotations aux provisions pour risques et charges	6 655		50 000			
Résultat d'exploitation	340 037	939 553	2 305 689	1 972 751	2 293 543	2 312 940
Produits financiers	291	292	157	352	483	186
Charges financières	63 851	41 933	60 193	105 987	103 145	95 704
Résultat financier	- 63 560	- 41 641	- 60 036	- 105 635	- 102 662	- 95 518
Résultat courant	276 477	897 912	2 245 653	1 867 116	2 190 881	2 217 422
Produits exceptionnels	51 805	3 820	4 659	6 567	3 001	1 736 489
Charges exceptionnelles	39 046	23 878	76 604	47 511	250 399	1 933 280
Résultat exceptionnel	12 759	- 20 058	- 71 945	- 40 944	- 247 398	- 96 791
Frais de siège	668 333	574 407	1 762 523	1 318 751	1 452 154	1 111 622
Résultat de l'exercice	- 379 097	303 447	411 185	507 421	491 329	909 009

Source : Avignon Tourisme / rapport annuel du délégataire

9.4 Données générales sur Avignon Tourisme

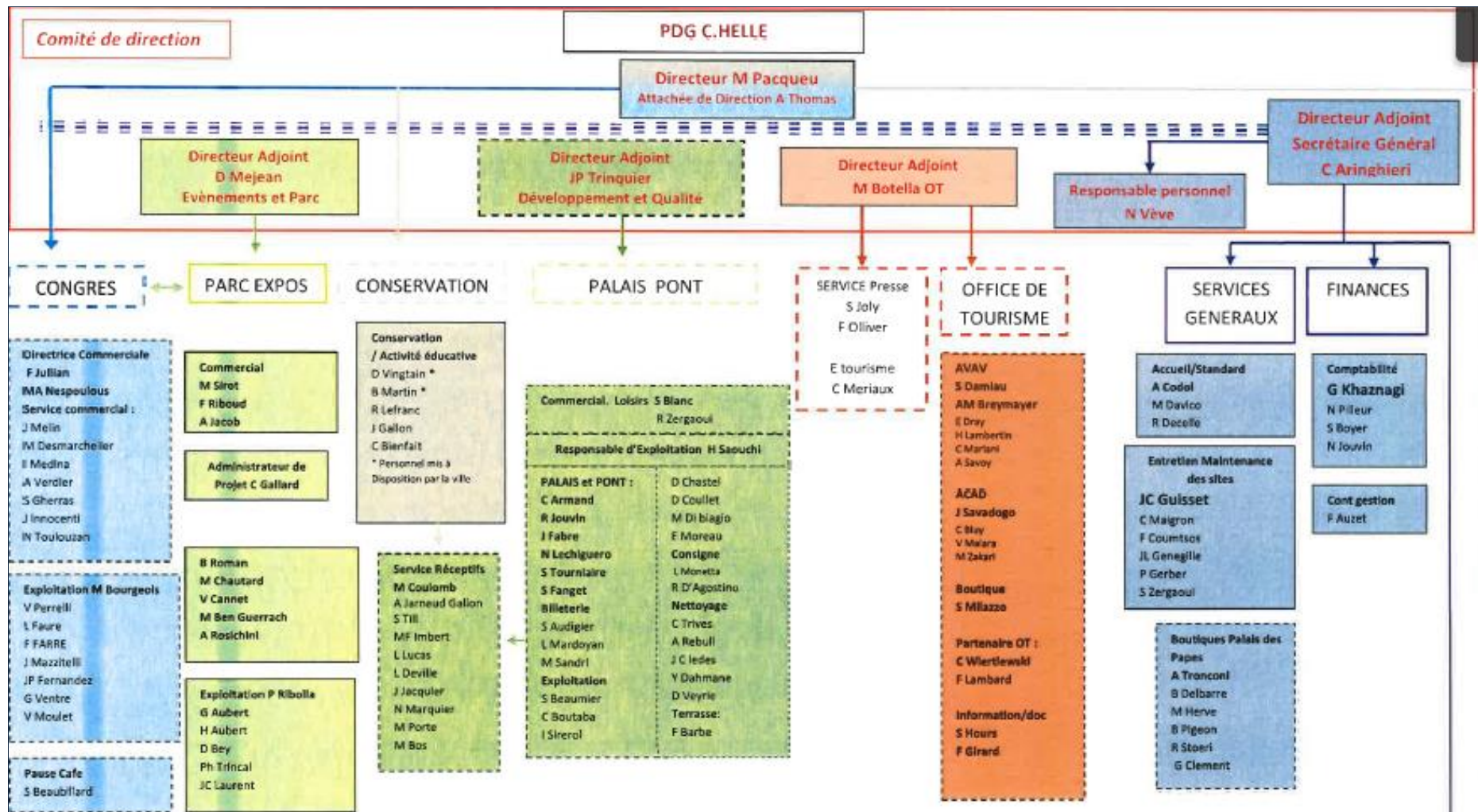
Les chiffres clés du secteur						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de visiteurs par an	1 700 000	1 750 000	1 825 000	1 800 000	1 850 000	1 940 000
dont touristes étrangers	935 000	962 500	1 003 750	990 000	1 017 500	1 067 000
	italiens/allemands/ britanniques/ américains du nord/japonais coréens	italiens/allemands/ britanniques/ américains du nord/japonais coréens	italiens/allemands/ britanniques/ américains du nord/chinois	italiens/allemands/ britanniques/ américains du nord/chinois	américains du nord/italiens/ allemands/chinois/ britanniques	américains du nord/ italiens/ allemands/chinois/ britanniques
dont touristes internes région	191 250	196 875	205 313	202 500	208 125	218 250
Dépense moyenne par touriste et par jour	85 €	85 €	85 €	87 €	89 €	92 €
Durée moyenne de séjour	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Nombre de nuitées	4 590 000	4 725 000	4 927 500	4 860 000	4 995 000	5 238 000
dont nuitées non marchandes	2 524 500	2 598 750	2 710 125	2 673 000	2 747 250	2 880 900
dont nuitées hôtel	1 055 700	1 086 750	1 133 325	1 117 800	1 148 850	1 204 740
dont nuitées camping	183 600	189 000	197 100	19 4400	199 800	209 520
dont autres nuitées marchandes	918 000	945 000	985 500	972 000	999 000	1 047 600
Capacité d'hébergement (en nombre de lits)					23 050	23 050
dont hôtels					6 120	6 120
dont camping					3 620	3 620
dont résidence de tourisme					1 110	1 110

Les enjeux économiques						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chiffre d'affaires du secteur			500 000 000 €			
Nombre d'emplois dans le secteur			4 622			
Part du tourisme dans l'emploi local			5%			
La fréquentation des principaux sites						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Palais des papes	555 500	573 000	599 000	595 000	612 000	641 500
Pont Saint Bénézet	327 500	318 000	373 000	370 000	385 000	380 500
Entrées cumul musées	112 000	122 600	115 000	96 600	63 100	88 000
Effectifs						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effectif total*	128	136	136	138	138	131
dont effectif sur l'Office de tourisme	18	20	20	21	22	19
dont effectifs sur les autres missions de gestion du patrimoine touristique de la ville d'Avignon	110	102	98	99	96	96
dont effectifs sur le parc des expositions	0	14	18	18	20	16
Budget						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses :	11 631 284	11 525 644	14 951 000	16 528 717	16 996 609	18 869 229
dont charges de personnel	6 341 643	6 704 668	7 556 324	7 628 087	7 899 070	8 067 167
dont fonctionnement hors personnel	5 289 641	4 820 976	7 394 422	9 033 744	9 097 539	10 802 062
dont dépenses d'animation du Palais des Papes	158 032	115 668	157 657	230 739	232 924	361 545
dont investissement d'entretien ou de valorisation du Palais des Papes	248 223	251 847	311 501	355 642	339 015	254 065
dont investissement d'entretien ou de valorisation du Parc des expositions	-	502	49 700	64 854	165 219	234 460
Recettes :						
dont subventions reçues	839 435	828 185	852 500	869 000	777 000	777 000
dont recettes propres liées au Palais des papes	4 734 652	4 930 551	5 157 071	5 558 950	5 713 674	7 751 272
dont recettes propres liées au Pont Saint Bénézet	936 961	905 759	1 043 037	1 000 163	1 057 813	1 039 865
dont autres recettes propres liées aux activités touristiques	868 030	958 271	1 046 206	1 144 578	1 310 394	1 276 966
dont recettes propres liées au Parc des Expositions	-	355 249	3 527 650	2 953 627	4 241 597	3 699 222

Source : Avignon Tourisme

* effectif permanent

9.5 Organigramme 2016 de la société



9.6 Bilan de la société

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Capital social	1 897 380	1 897 380	1 897 380	1 897 380	1 897 380	1 897 380
Prime d'émission	49 127	49 127	49 127	49 127	49 127	49 127
Réserve légale	29 070	29 070	29 070	29 070	32 888	41 020
Réserves légales ou contractuelles	393 246	393 246	393 246	393 246	465 797	620 306
Report à nouveau	- 187 025	- 761 124	- 147 533	- 14 873		
Résultat	- 574 098	613 590	132 661	91 242	162 641	- 410 479
Capitaux propres	1 607 700	2 221 289	2 353 951	2 445 192	2 607 833	2 197 354
Subventions d'invest.			-	-	-	-
Fonds propres	1 607 700	2 221 289	2 353 951	2 445 192	2 607 833	2 197 354
Provisions risques et charges	803 955	491 268	469 267	397 661	609 001	762 600
Dettes à MLT	2 621 624	1 727 455	3 075 665	2 239 221	3 565 101	3 151 418
Dettes financières divers et LC	114 995	55 804	59 846	68 034	71 337	76 940
Avances et acomptes sur commandes en cours	103 032	285 326	243 938	325 414	301 029	305 904
Total ressources stables	5 251 306	4 781 142	6 202 667	5 475 522	7 154 301	6 494 216
Immobilisations incorporelles	133 252	126 468	183 792	173 232	100 403	53 743
Immobilisations corporelles	4 600 234	4 547 908	5 139 600	5 633 847	5 270 752	1 493 115
Immobilisations financières	269 116	298 380	368 605	387 120	401 393	374 687
Total emplois stables	5 002 602	4 972 756	5 691 997	6 194 199	5 772 548	1 921 545
Fonds de roulement	248 704	- 191 614	510 670	- 718 677	1 381 753	4 572 671
Dettes fournisseurs	1 004 721	1 004 402	2 628 966	3 052 997	2 697 274	2 540 444
Dette fiscale et sociale	1 639 762	1 705 719	1 943 736	1 391 071	1 761 671	2 326 261
Autres dettes (dont dette sur immo.)	1 681 788	2 254 297	490 478	564 056	680 975	839 783
Total ressources cycliques	4 326 271	4 964 418	5 063 180	5 008 124	5 139 920	5 706 488
Stocks	250 621	253 232	223 251	214 880	191 072	217 195
Avances et acomptes			151 337			
Créances clients	747 606	1 340 230	1 297 681	1 140 581	1 637 669	4 989 940
Autres créances	350 863	653 037	291 624	555 950	581 442	814 087
Comptes régularisation (actif-passif)	210 623	- 269 243	- 398 892	- 616 716	- 425 802	- 408 410
Total emplois cycliques	1 559 713	1 977 256	1 565 001	1 294 695	1 984 381	5 612 812
Besoins en fonds de roulement	- 2 766 558	- 2 987 162	- 3 498 179	- 3 713 429	- 3 155 539	- 93 676
Comptes de liaison (actif - passif)						
Trésorerie	3 015 262	2 795 548	4 008 849	2 994 752	4 537 292	4 666 347

Source : Etats financiers de la SEM Avignon Tourisme

9.7 Travaux réalisés au Parc des expositions

	Bâtiment A	Bâtiment B	Bâtiment C	Bâtiment D	Bâtiment E	Bâtiment F	Bâtiment L	Hall d'accueil	Divers
Travaux prévus	Démolitions et maçonneries diverses Remplacement façades par bardage Remplacement portes accès remplacement châssis façade Peinture rdc et toile tendue déco Mise aux normes et éclairage salle Mise à niveau sanitaire et PMR Reprise chauffage et gaines distribution Gradins amovibles 4 000 places	Démolitions et maçonneries diverses Peinture générale façades et bardages Remplacement châssis entrée Peinture générale intérieure Mise aux normes et éclairages salle Mise aux normes sanitaires et PMR Divers aménagements	Démolitions et maçonneries diverses Peinture générale façades et bardages Remplacement châssis entrée Peinture générale intérieure Mise aux normes et éclairages salle Mise aux normes sanitaires et PMR Divers aménagements	Démolitions et maçonneries diverses Peinture générale façades et bardages Remplacement châssis entrée Peinture générale intérieure Mise aux normes et éclairages salle Mise aux normes sanitaires et PMR Divers aménagements	Démolitions et maçonneries diverses Revêtement de sol Peinture générale des façades et bardages Cloisons diverses Remplacement menuiserie extérieures Création ascenseur PMR Peinture générale intérieure Faux plafonds Mise aux normes et éclairage salle VMC double flux et rafraîchissement restaurant Mise à niveau sanitaires et PMR Chaufferie régulation bâtiment DEF	Démolitions et maçonneries diverses Peinture générale façades et bardages Remplacement châssis entrée Peinture générale intérieure Mise aux normes et éclairages salle Mise aux normes sanitaires et PMR Divers aménagements Rafraîchissement et décoration intérieure Salle de réunion 700 places dont 400 amovibles	A transférer sur la zone du champ de Foire	Création hall d'accueil Création coursive maison C/E ouvert	Clôture et portails Allée principale Aménagement sommaire des parkings Electricité transfo et bornes des allées Electricité transfo bâtiment E
Travaux réalisés par la SCI	Création de loges Création de sanitaires PMR Remplacement partiel des châssis d'entrée Eclairage de la salle Changement de 2 générateurs d'air chaud Nettoyage général et peinture	Démolitions et maçonneries diverses Peinture générale façades et bardages Remplacement châssis entrée Peinture générale intérieure Mise aux normes et éclairages salle Mise aux normes sanitaires et PMR Divers aménagements	Transformation du restaurant (bâtiment E) Rafraîchissement général des locaux et peinture intérieure					Création hall d'accueil Création coursive maison C/E ouvert	Reprise du bassin de rétention des eaux pluviales Remise en conformité incendie Mise aux normes de la centrale SSI
Travaux réalisés par Avignon Tourisme	Dépose de la toile tendue		Création d'une salle des congrès de 700 places extensibles à 900 places (bâtiment D) y compris sons et lumières						Clôture et portail en partie

	Bâtiment A	Bâtiment B	Bâtiment C	Bâtiment D	Bâtiment E	Bâtiment F	Bâtiment L	Hall d'accueil	Divers
Non réalisé	Bardage Peinture intérieure rdc Gradins amovibles 4 000 places	Mise aux normes sanitaire et PMR (1)			Mise aux normes sanitaires PMR à l'étage	Mise aux normes et éclairages salle Mise aux normes sanitaires et PMR Salle de réunion 700 places dont 400 amovibles	A transférer sur la zone du champ de Foire		Aménagement sommaire du parking visiteur Electricité transfo et bornes des allées

9.8 Ventilation du chiffre d'affaires par points de vente

En € TTC	2012	2013	2014	2015
POINT DE VENTES PALAIS				
Palais	4 920 560,30	4 851 228,06	5 076 637,50	5 416 907,75
Pont	477 254,42	445 268,49	464 644,38	472 337,25
Guidage	36 261,00	32 471,50	13 915,50	12 563,50
Boutellerie	372,00	-		
Livres	3 195,00	4 003,00		1 681,50
Brunch	19 040,00	14 662,50	1 513,50	981,00
Audioguides	-	371 621,00	369 729,00	390 403,00
Tablettes				8,00
GBP rétrocedé	1 872,80	1 337,20	1 314,60	162,00
Petit palais rétrocedé	93,00			
Altéaroma rétrocedé			690,00	10 490,00
Altéarosa	22 445,00	29 348,00	26 196,00	
Tour P. le bel rétrocedé	24,00			
Concert	4 782,00	2 830,00		1 008,00
Rest.Couchant	14 532,00			
Exposition	-	1 030 734,42		
Luminessences	-	433 862,00	397 432,00	343 882,00
Conférences			2 198,00	
Caval Académie			6 750,00	
Verst sur compte			- 490,50	
Total	5 500 431,52	7 217 366,17	6 360 529,98	6 650 424,00
POINT DE VENTES PONT				
Palais	327 638,56	322 286,37	378 355,29	340 865,35
Pont	571 838,50	588 870,81	652 788,31	584 912,75
Guidages	-	588,50	1 328,00	644,00
Audioguides	-	29 550,00	33 802,00	30 724,00
Tablettes				3,00
Brunch				28,00
GBP rétrocedé	1 234,00	1 928,40	1 062,40	386,40
Altéarosa	-	34,00	24,00	
Tour P.le bel	-	5,20		
Exposition		39 389,22		
Luminessences		5 554,00	7 628,00	5 354,00
Total	900 711,06	988 206,50	1 074 988,00	962 917,50
POINT DE VENTES OFFICE				
Palais	45 403,50	69 323,50	76 692,00	76 221,00
Pont	8 016,20	12 679,20	13 903,40	12 653,50
Guidage	10 943,50	9 709,50	3 810,50	7 531,50
Brunch	-	34,00	272,00	334,00
Audioguides	-	6 070,00	7 438,00	6 846,00
Tablettes				6,00
GBP rétrocedé	1 864,80	1 812,80	862,60	330,00
Petit palais rétrocedé	12,00			
Concert	-	240,00		160,00
Altéarosa	12,00	228,00	305,00	

En € TTC	2012	2013	2014	2015
Exposition	-	22 805,00		
Luminessences		80 724,00	41 628,00	43 642,00
Conférences	-	-	84,00	
Caval Académie			220,00	
Total	66 252,00	203 626,00	145 215,50	147 724,00
POINT DE VENTES RECEPTIFS				
Bouteillerie	4 385,00	-	-	-
Guidages	831 812,00	898 915,39	1 035 600,25	1 112 282,42
Transport + repas	23 453,00	30 093,85	22 745,55	28 981,46
Entrées et frais refacturés	25 866,00	72 919,57	145 920,85	52 605,88
Cession Interne	6 871,00	5 849,35	6 742,95	10 117,68
Forfait Ouverture	18 188,00	10 101,60	12 271,60	11 280,00
Frais dossier	2 193,00	6 305,70	11 078,50	4 411,60
Entrée Palais	48,00		82,50	
Déjeuner	313,00			
Brunch	741,00	342,00		
Commission	-	303,55	980,66	795,54
Dégustation les Halles	-	2 177,00	2 166,00	3 992,00
Librairie 19,6%	-	100,00		
Librairie 5,5%	-	28,50		
Luminessences			- 180,00	
Remise accordée				- 3 712,75
Frais bancaires				58,00
Total	913 870,00	1 027 136,51	1 237 408,86	1 220 811,83
POINT DE VENTES INTERNET	Géré par les caisses palais	Transfert du logiciel City Break en compta à partir du 13/10/2013		
Palais		4 066,00	65 718,50	88 417,00
pont		362,50	7 146,00	10 073,00
Audioguides		192,00	4 522,00	6 098,00
Tablettes				5,00
Exposition		7 886,40		
Guidages		1 735,00	18 504,00	21 271,70
Brunch		1 878,00	9 533,00	3 519,00
Altéarosa			719,50	
Luminessences			174 672,00	254 500,00
Conférences			371,00	
Caval Académie			2 210,00	
Concert				712,00
Cheval Passion				1 825,00
Avignon Motors Festival				13 818,00
Animo				866,00
Palais du Roure				59,80
Total		16 119,90	283 396,00	401 164,50

Source : Avignon Tourisme





Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur>

Chambre régionale des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur

17 rue de Pomègue

13295 MARSEILLE Cédex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr



Le 1 FEV. 2018

Le président

à

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
04 91 76 72 42

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : BM/CE/N° 2018-0249

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : observations définitives relatives à la vérification des comptes et au contrôle des comptes et de la gestion de la société d'économie mixte Avignon Tourisme.

Madame Cécile HELLE
Présidente directrice générale
de la société d'économie mixte
Avignon Tourisme
6, place de l'Horloge
Hôtel de ville
84008 Avignon Cedex 1

Recommandé avec accusé de réception
2c 116 661 4064 1

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la société d'économie mixte Avignon Tourisme pour les exercices 2010 et suivants, pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

J'ajoute qu'il vous est possible de communiquer le rapport d'observations définitives à votre conseil d'administration.

Ce document est également transmis au maire de la commune d'Avignon, collectivité détentrice d'une partie du capital de la société d'économie mixte Avignon Tourisme, qui le présentera à son conseil municipal dès sa plus proche réunion.

Dès la tenue de l'une de ces réunions, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Bien à vous,

Louis VALLERNAUD



Le président

Le **1** FEV. 2018

à

Dossier suivi par : Bertrand MARQUÈS, greffier
04 91 76 72 42

pacagreffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : BM/CE/N° **2018-0250**

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Madame le maire
Commune d'Avignon
Hôtel de ville
Place de l'Horloge
84045 AVIGNON Cedex 9

Objet : observations définitives relatives à la vérification des comptes et au contrôle des comptes et de la gestion de la société d'économie mixte Avignon Tourisme.

Recommandé avec accusé de réception
2c 116 661 4065 8

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la société d'économie mixte Avignon Tourisme pour les exercices 2010 et suivants, pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres. En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Ce document est également transmis au représentant légal de l'organisme qui le présentera à la prochaine réunion de son organe collégial de décision.

Dès la tenue de l'une de ces réunions, le rapport pourra être publié et communiqué à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Bien à vous,

Louis VALLERNAUD



Le 1^{er} FEV. 2018

Le président

Dossier suivi par : Bertrand MARQUÈS, greffier
04 91 76 72 42
pacagreffe@crtc.ccomptes.fr

Réf : BM/CE/ N° 2018-0251

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : observations définitives relatives à la
vérification des comptes et au contrôle des
comptes et de la gestion de la société d'économie
mixte Avignon Tourisme.

à

Monsieur le Préfet
du département de Vaucluse
Préfecture de Vaucluse
28 boulevard Limbert
84905 AVIGNON Cedex 9

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint copie du rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la société d'économie mixte Avignon Tourisme pour les exercices 2010 et suivants, en application des dispositions des articles L. 243-5 et R. 243-17 du code des juridictions financières (CJF).

Il a été adressé à la présidente directrice générale de la société d'économie mixte Avignon Tourisme, au maire de la commune d'Avignon ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de Vaucluse.

J'appelle votre attention sur le fait qu'aux termes de l'article R. 243-16 du CJF, ce rapport ne peut être publié et communiqué aux tiers avant que n'ait eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception par l'organisme concerné.

Respectueusement,

Louis VALLERNAUD



Le **E1** FEV. 2018

Le président

à

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
04 91 76 72 42
pacagreffe@crtc.ccomptes.fr

Réf : BM/CE/ N° *2018-0252*

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : observations définitives relatives à la
vérification des comptes et au contrôle des
comptes et de la gestion de la société d'économie
mixte Avignon Tourisme.

Monsieur le Directeur départemental
des finances publiques du département
de Vaucluse
cité administrative
avenue du 7^{ème} génie
CS 90043
84098 AVIGNON Cedex 9

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint copie du rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la société d'économie mixte Avignon Tourisme pour les exercices 2010 et suivants, en application des dispositions des articles L. 243-5 et R. 243-17 du code des juridictions financières (CJF).

Il a été adressé à la présidente directrice générale de la société d'économie mixte Avignon Tourisme, au maire de la commune d'Avignon ainsi qu'au préfet du département de Vaucluse.

J'appelle votre attention sur le fait qu'aux termes de l'article R. 243-16 du CJF, ce rapport ne peut être publié et communiqué aux tiers avant que n'ait eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception par l'organisme concerné.

Bien cordialement, Louis Vallernaud

Louis VALLERNAUD